

Legislación venezolana y páramo: una revisión desde la perspectiva de su conservación



María Andreina Salas-Bourgoin
Gloria Yulier Cadena Montero
Elides Sulbarán Zambrano
Freddy Matos

Legislación venezolana y páramo: una revisión desde la perspectiva de su conservación

María Andreina Salas-Bourgoin

Gloria Yulier Cadena Montero

Elides Sulbarán Zambrano

Freddy Matos

Legislación venezolana y páramo:
una revisión desde la perspectiva de su conservación

©María Andreina Salas-Bourgoin, Gloria Yulier Cadena Montero,
Elides Sulbarán Zambrano y Freddy Matos, 2016

Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal ME2016000026
ISBN 978-980-12-8911-1

Este material se encuentra disponible en línea únicamente con fines educativos y se permite su uso libre, siempre y cuando se cite debidamente.
Bajo ninguna circunstancia puede ser utilizado con fines de lucro.

Diseño, diagramación y montaje
María Andreina Salas Bourgoin

Fotografía de la portada
Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Este libro fue preparado, en una primera aproximación, para el
"Proyecto Páramo Andino: Conservación de la Diversidad en el Techo
de los Andes", financiado por el Fondo Mundial del Ambiente (GEF).

La presente versión es ampliada y actualizada, 2016.

Mérida, Venezuela

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean agradecer al Proyecto Páramo Andino: Conservación de la Diversidad en los Andes del Norte y Centrales, por el financiamiento para desarrollar este material, particularmente a los doctores Bert Le Brieve, Luis Llambí Cartaya y Miguel Cordero que, además, formaron parte del Comité Editorial. Así mismo, al Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales de la Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela) por el apoyo brindado para su preparación.

Los autores

INDICE DE CONTENIDOS

Presentación	17
<i>Luis Llambí Cartaya</i>	
Introducción	22
Primera Parte: Política ambiental y conservación del páramo andino venezolano	25
- Los páramos en Venezuela y sus problemas ambientales	26
- Política ambiental y conservación de páramos en Venezuela	40
o Instrumentos de política ambiental Venezolana	44
▪ Instrumentos legales	44
▪ Los organismos	55
▪ Los planes	58
- Políticas sectoriales y conservación de páramos	65
- Apreciaciones finales	69
- Referencias bibliográficas	71
Segunda Parte: Lineamientos metodológicos para la revisión de instrumentos normativos con fines de conservación de ecosistemas	77
- Revisión de instrumentos normativos con fines de conservación de ecosistemas	76
- Requerimientos de conservación y problemas socioambientales como punto de partida para la revisión del marco normativo	79
- Selección de instrumentos normativos	86
- Fichas de descriptivas y revisión de instrumentos normativos pertinentes	88
- Lista de chequeo y evaluación de fortalezas y debilidades de instrumentos normativos	95
- Apreciaciones finales	103
- Referencias bibliográficas	104
Tercera Parte: Legislación venezolana y conservación del páramo: fortalezas y debilidades	105
Legislación venezolana y conservación del páramo en Venezuela	106
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)	113

- Seguridad y defensa de la Nación	116
o Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica De Seguridad de la Nación (2014)	116
- Poder Público	117
o Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2008)	117
o Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010)	119
o Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010)	121
o Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (2001)	123
o Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Impuesto sobre la Renta (2015)	124
o Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (2010)	124
o Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010)	125
- Ambiente	126
o Ley Orgánica de la Ambiente (2006)	126
o Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983)	129
o Ley Penal del Ambiente (2012)	132
o Ley de Gestión de la Diversidad Biológica (2008)	135
o Ley de Aguas (2007)	139
o Ley de Bosques (2013)	141
o Ley sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos (2001)	143
o Reglamento sobre Guardería Ambiental (1991)	145
o Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales (1989)	147

o	Normas técnicas de la Ley Orgánica del Ambiente	151
▪	Reglamento general de plaguicidas (1992)	151
▪	Normas para regular la introducción y propagación de especies exóticas de la flora y la fauna silvestre y acuáticas (1992)	152
▪	Normas ambientales para la apertura de picas y construcción de vías de acceso (1992)	153
▪	Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente (1996)	154
▪	Resolución N° 0052 sobre extracción transporte, comercialización y aprovechamiento de líquenes, briofitos, helechos arborescentes y barba de palo (2008)	155
-	Poder Popular y Estado Comunal	156
o	Ley Orgánica del Poder Popular (2010)	156
o	Ley Orgánica de Contraloría Social (2010)	158
o	Ley Orgánica de la Comunas (2010)	158
o	Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2010)	161
o	Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (2010)	162
-	Tierras y Desarrollo Agrario	164
o	Ley de Reforma Parcial del Decreto Con Fuerza y Rango de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2010)	164
o	Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Salud Agrícola Integral (2008)	165

o Reglamento Parcial del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la Determinación de la Vocación de Uso de la Tierra Rural (2005)	167
- Apreciaciones finales	168
- Referencias bibliográficas	170
Reseña curricular de los autores	176

ÍNDICE DE CUADROS

Primera Parte: Política ambiental y conservación de páramos andinos en Venezuela.

- Cuadro 1.1: Localización y cobertura del páramo andino en territorio venezolano 28
- Cuadro 1.2: ABRAE que resguardan el ecosistema páramo en Venezuela 38
- Cuadro 1.4: Tratados y convenios internacionales firmados por Venezuela, 1940-2003 48

Segunda Parte: Lineamientos metodológicos para la revisión de instrumentos normativos con fines de conservación de ecosistemas

- Cuadro 2.1: áreas temáticas de interés, problemas, características, causas y consecuencias 85
- Cuadro 2.2: áreas temáticas de interés e instrumentos normativos 87

Tercera Parte: Legislación venezolana y conservación de páramos: fortalezas y debilidades

- Cuadro 3.1. Características y límites de afectación para la construcción de las picas y vías de acceso. Caso vías agrícolas 154

ÍNDICE DE FIGURAS

Primera Parte: Política ambiental y conservación de páramos andinos en Venezuela.

- Figura 1.1: Regiones naturales de Venezuela 27
- Figura 1.2: Referencia de localización del páramo andino en territorio venezolano 28
- Figura 1.3: Ilustración de la diversidad biológica del páramo andino venezolano 29
- Figura 1.4 Daños ambientales asociados a la agricultura en el páramo andino venezolano. Páramo de Tuñame, estado Trujillo 32
- Figura 1.5: Daños ambientales en páramo ocasionadas por las rutas a campo traviesa (Páramo de Gavidia y Páramo de Piedras Blancas) 34
- Figura 1.6 Parques nacionales y monumentos naturales de Venezuela 37
- Figura 1.7: Vista del páramo en el Parque Nacional Sierra Nevada 37
- Figura 1.8: Vista del páramo en el Parque Nacional Sierra de La Culata. Panorámica de la cuenca alta del río Mucujún 38
- Figura 1.9: Biorregiones de Venezuela, según la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica 64

Segunda Parte: Lineamientos metodológicos para la revisión de instrumentos normativos con fines de conservación de ecosistemas

- Figura 2.1: Árbol de problemas. Comunidad de Gavidia, Venezuela. 2004 82
- Figura 2.2: Expansión de la frontera agrícola 83
- Figura 2.3: Forestación con especies exóticas 83

- Figura 2.4: Contaminación de suelos por uso inadecuado de agroquímicos	83
- Figura 2.5: Contaminación por uso inadecuado de agroquímicos	83
- Figura 2.6: Deseccación y degradación de humedales altoandinos de ladera	84
- Figura 2.7: Ganadería extensiva	84
- Figura 2.8: Efectos de la actividad turística sin criterio de sustentabilidad ambiental	84
- Figura 2.9: Ejemplo de ficha de descriptiva de instrumentos normativos	89
- Figura 2.10: Muestra de ficha descriptiva de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2006	94
- Figura 2.11: Modelo de lista de chequeo	96
- Figura 2.12: Ejemplo de lista de chequeo del problema "contaminación del agua"	99
- Figura 2.13: Ejemplo de encadenamiento problema central-regulación aplicable, caso: contaminación del agua	100
- Figura 2.14: Fases de la propuesta metodológica	102

Tercera Parte: Legislación venezolana y conservación de páramos: fortalezas y debilidades

- Figura 3.1: Inadecuado manejo de agroquímicos y fertilizantes. Sector El Cacique. Parque Nacional Sierra Nevada	109
- Figura 3.2: Inadecuada disposición de envases de agroquímicos. Páramo de Tuñame, estado Trujillo	109

- Figura 3.3: Expansión de la frontera agrícola. Sector El Cacique. Parque Nacional Sierra Nevada 109
- Figura 3.4: Mecanización de la agricultura en páramo. Mucuchíes, estado Mérida 109
- Figura 3.5: Riego por aspersión en laderas de fuertes pendientes. Sector El Cacique, Parque Nacional Sierra Nevada 110
- Figuras 3.6 y 3.7: Humedales andinos. Naciente del río Chirurí, Parque Nacional Sierra de La Culata 111
- Figuras 3.8 y 3.9 Planta de la Fam. *Asteraceae*, endémica del Páramo de San José, vía de San José de Acequias a Mucutuy, estado Mérida 137
- Figura 3.10: Humedal altoandino. Páramo de La Cimarronera, Parque Nacional Batallón y La Negra 141

PRESENTACIÓN

Los páramos andinos, distribuidos como un corredor de islas continentales en las partes más altas de los Andes Tropicales desde Venezuela hasta Perú, constituyen ecosistemas estratégicos para la región. Aun cuando ocupan una superficie relativamente pequeña (35.768 Km² o un 7.3% de la superficie de los Andes del Norte), son fuente de agua para una proporción muy importante de la población urbana y rural del continente, incluyendo la provisión de agua a grandes ciudades como Bogotá y Quito. Son además reconocidos como los ecosistemas de mayor diversidad y grado de endemismo de las altas montañas del mundo, un destino turístico emblemático y espacio de vida para una población rica en cultura y tradiciones.

Así, cada kilómetro cuadrado de páramo que perdemos, representa la pérdida de un patrimonio único. Sin embargo, estos ambientes enfrentan una amenaza creciente producto de una serie de actividades antrópicas realizadas sin criterios de sustentabilidad ambiental y que incluyen la ganadería, la intensificación y expansión de la agricultura, la forestación con especies exóticas como los pinos y eucaliptos, la minería, el turismo mal manejado y el cambio climático global. Por otro lado, existen una serie de barreras para su conservación efectiva que incluyen la falta de alternativas sustentables de generación de ingresos para su población, escasa conciencia pública sobre el valor de estos ecosistemas, reducida integración de esfuerzos de una amplia diversidad de actores y limitado marco integrado de políticas para su conservación y desarrollo.

En este contexto, el Proyecto Páramo Andino (Conservación de la Diversidad del Páramo en los Andes del Norte y Centrales) se propuso como objetivo contribuir a superar las barreras para conservar la biodiversidad y salvaguardar las funciones ecológicas de los páramos de Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, vinculando su

conservación y uso sostenible con la mejora de la calidad de vida de las poblaciones de montaña.

El proyecto (financiado por el Fondo Mundial Ambiental, FMAM-GEF, e implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA) consolidó desde el 2003 una plataforma integrada por diversos actores en la región bajo la coordinación internacional del Consorcio para el Desarrollo Sustentable de la Ecoregión Andina (CONDESAN), siendo la agencia coordinadora en Venezuela el Instituto de Ciencias Ambientales y Ecológicas (ICAIE) de la Universidad de Los Andes.

Entre los componentes clave abordados está el correspondiente al análisis y propuesta de alternativas políticas para la conservación de los páramos, el cual, en el caso venezolano, se articuló a varias líneas de trabajo.

Por un lado, el desarrollo y/o revisión de una serie de instrumentos concretos de políticas que tuvieran una incidencia directa sobre la gestión y conservación del páramo Venezolano. A nivel local, en los sitios piloto de trabajo en el país (Tuñame, estado Trujillo; Mixteque-Gavidia, estado Mérida), ello implicó la formulación de Planes de Manejo Participativo con las comunidades locales. Éstos incluyeron como uno de sus ejes principales la zonificación participativa del territorio, en la que se definió, en conjunto con representantes de las organizaciones de base de ambas comunidades, la ordenación de sus espacios productivos y de conservación, y se propuso un reglamento de uso para cada una de las zonas.

Por otro lado, el proyecto apoyó dos iniciativas muy importantes para la conservación del páramo Venezolano lideradas por el Instituto Nacional de Parques (INPARQUES): a) la propuesta técnica para la declaratoria en el marco de la convención RAMSAR de dos complejos de humedales de importancia internacional en la Cordillera de Mérida (en la cuenca alta del Río Chama y en la quebrada Las

Gonzales), y b) la revisión y actualización de los Planes de Ordenación y Reglamento de Uso (PORU) de los dos parques con mayor superficie de páramos en el país (Parque Nacional Sierra Nevada y Parque Nacional Sierra de La Culata).

En el marco del proceso de revisión y actualización de los PORU, se realizó un gran esfuerzo de consulta y discusión con las comunidades asentadas dentro y en el área de influencia de estos parques, en el cual los pobladores de los páramos fueron actores de primera línea.

Así mismo, el Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales (IGCRN) de la Universidad de los Andes trabajó, luego de un amplio proceso de consulta, en la propuesta de un Plan de Acción para la Conservación del Páramo Venezolano, el cual aportó lineamientos estratégicos para la articulación de diferentes sectores (gubernamental, organizaciones de base y de la sociedad civil, investigadores, educadores y comunicadores sociales, entre otros) en torno a la conservación, manejo sustentable y desarrollo de los páramos.

Como un punto de partida fundamental para todos estos esfuerzos, nos planteamos realizar un análisis detallado del marco de políticas que tienen incidencia sobre la conservación de los páramos, incluyendo los instrumentos legales y de gestión, así como el marco institucional que condiciona su implementación. El presente documento presenta una síntesis de este trabajo liderado por el IGCRN.

En la *primera parte*, se discuten las características generales, distribución e importancia de los páramos de Venezuela así como las principales amenazas que enfrenta su conservación. Seguidamente, se presenta la evolución de la política ambiental en el país, analizando: a) los instrumentos de planificación más relevantes (ej. planes de desarrollo nacional, plan nacional de ordenación del territorio, PORU de las áreas bajo régimen de administración especial en los Andes, estrategia nacional de

conservación de la diversidad biológica); b) los principales instrumentos legales que conforman el marco jurídico vigente en materia ambiental (Constitución Nacional, convenios y tratados internacionales, las leyes orgánicas y sus reglamentos, las leyes especiales y ley penal de ambiente); y c) el complejo marco institucional que interviene en la implementación de la política ambiental.

La *segunda parte*, propone un conjunto de lineamientos metodológicos utilizados en el proyecto para la revisión crítica de los instrumentos legales que tienen incidencia en la conservación del páramo. Este análisis parte de la problemática ambiental que enfrenta el ecosistema para evaluar las fortalezas y debilidades de los instrumentos legales vigentes más relevantes en términos de su efectividad y pertinencia, para contribuir a la solución de esta problemática. Finalmente, en la *tercera parte* se presenta los resultados analíticos de la aplicación de la metodología para la evaluación de los instrumentos legales identificados en materia de ambiente y diversidad biológica, ordenación del territorio y agricultura en Venezuela.

De este modo, el presente documento pretende contribuir al conocimiento y difusión del amplio conjunto de instrumentos con los que contamos en materia ambiental (un tema en el que Venezuela ha sido pionera a nivel de América Latina), los cuales constituyen sin duda una herramienta fundamental para promover y garantizar la conservación y manejo sustentable de nuestros páramos.

Estamos convencidos de que si el marco jurídico vigente fuera mejor conocido y si todos los actores relevantes asumieran conjuntamente la responsabilidad compartida de velar por su cumplimiento, la realidad socio-ambiental de nuestros páramos mejoraría considerablemente. Obviamente, para que esto sea así, es necesario enfrentar de forma articulada el difícil reto de promover condiciones institucionales, sociales, económicas y culturales que contribuyan al cumplimiento de la normativa en temas tan vitales como el

del avance de la frontera agrícola en áreas protegidas o el del uso de agroquímicos contaminantes (que tienen efectos tan preocupantes sobre la salud de los productores del páramo y sobre el ecosistema).

Así, este documento pretende a su vez promover la discusión y la reflexión crítica en torno a la pertinencia y efectividad de los instrumentos de políticas con los que contamos e identificar los posibles vacíos presentes. Esperamos que las ideas y planteamientos aquí presentados constituyan un insumo útil para que los diferentes actores puedan evaluar o reevaluar su papel en el impresionante escenario que representan los páramos andinos, de modo que cada quién, desde su ámbito particular de acción, pueda aportar su grano de arena en hacer realidad ese acuerdo colectivo que en el fondo está (o debería estar) en la base de la política y la legislación en materia ambiental del país.

Dr. Luis Daniel Llambí Cartaya
Coordinador Nacional en Venezuela - Proyecto Páramo Andino
Instituto de Ciencias Ambientales y Ecológicas
Universidad de Los Andes

INTRODUCCIÓN

A raíz de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la incorporación en la misma de la conservación ambiental como derecho humano y como eje transversal, ha dado lugar a un proceso de incorporación de esta materia en el diseño de las políticas que, en los más disímiles ámbitos de la vida pública, persiguen orientar la gestión oficial y las acciones de las organizaciones de la colectividad, hacia el logro de lo que en la Carta Magna se ha definido como la consecución de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

Uno de los aspectos sustantivos de esta declaración política, lo constituye el hecho que, para alcanzar tales propósitos, la gestión ambiental debe estar signada por la corresponsabilidad entre la ciudadanía y las instituciones públicas, factor determinante para que el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de las comunidades, en un contexto de sustentabilidad ambiental, pueda alcanzarse paulatinamente.

En este sentido, disponer de un cuerpo de normas que delimite claramente las actuaciones de los organismos públicos y acote las acciones de los ciudadanos, es fundamental para que la gestión ambiental, como proceso que involucra estrechamente a unos y otros, discurra con el menor grado de discrecionalidad en el desempeño de los funcionarios e impida el desarrollo exacerbado de los intereses particulares, generalmente, en detrimento del bienestar colectivo.

El páramo, como región geográfica, representa uno de los ecosistemas estratégicos de los que depende el desarrollo nacional, por la diversidad de bienes y servicios que derivan de su conservación, por lo que es fundamental garantizar que los

usos a los que se destinen sus espacios, correspondan con sus particulares características y con procesos de planificación adelantados, en un marco de acatamiento a las normas y a los fundamentos técnicos derivados, tanto del avance científico como de los saberes tradicionales de sus habitantes.

Desde este punto de vista, la publicación que hoy llega a sus manos, representa el esfuerzo de los autores por poner a disposición de público en general, desde los decisores oficiales, hasta los líderes comunitarios, pasando por los universitarios que forman a los nuevos profesionales y los estudiantes de carreras afines con la gestión ambiental, un trabajo en el que se presenta, en un lenguaje claro y asequible, por una parte, el análisis de la política ambiental en el contexto de la problemática de conservación del páramos; seguidamente se expone, como aporte propio de la naturaleza académica del mismo, la metodología aplicada para el análisis de las normas pertinentes; por último, se detalla, de manera ordenada, las diferentes leyes que, directa o indirectamente, deberían regular el proceso de conservación ambiental del páramo.

En este trabajo, tan útil como oportuno, confluyen los esfuerzos de relevantes instituciones de la Universidad de Los Andes, como el Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales del cual, una de las ideas primigenias de creación, fue contribuir a la recuperación de los espacios ambientalmente degradados de nuestros páramos, y el Instituto de Ciencias Ambientales y Ecológicas al que, para Venezuela, correspondió la coordinación del Proyecto Páramo Andino: Conservación de la Diversidad del Páramo en el Techo de Los Andes, de cuyos productos forma parte esta publicación.

Al concluir, es necesario destacar la labor de los autores, a quienes agradezco la deferencia de permitirme estas palabras, en quienes se combina excelentemente la experiencia profesional, la rigurosidad técnica y el conocimiento del ámbito geográfico,

político, normativo y social objeto de este libro que, con toda seguridad, se convertirá en herramienta fundamental de trabajo y enseñanza en manos de quienes, imbuidos de buena voluntad, solidaridad y noción de trascendencia en sus acciones, suman sus esfuerzos por lograr un páramo venezolano en el que hombre y naturaleza forman parte de un paisaje armónico en el que prima el bien común.



Páramo La Culata, Parque Nacional
Sierra de la Culata, Cuenca del Río
Mucujún, Estado Mérida
Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

PRIMERA PARTE

Política ambiental y conservación del páramo andino venezolano

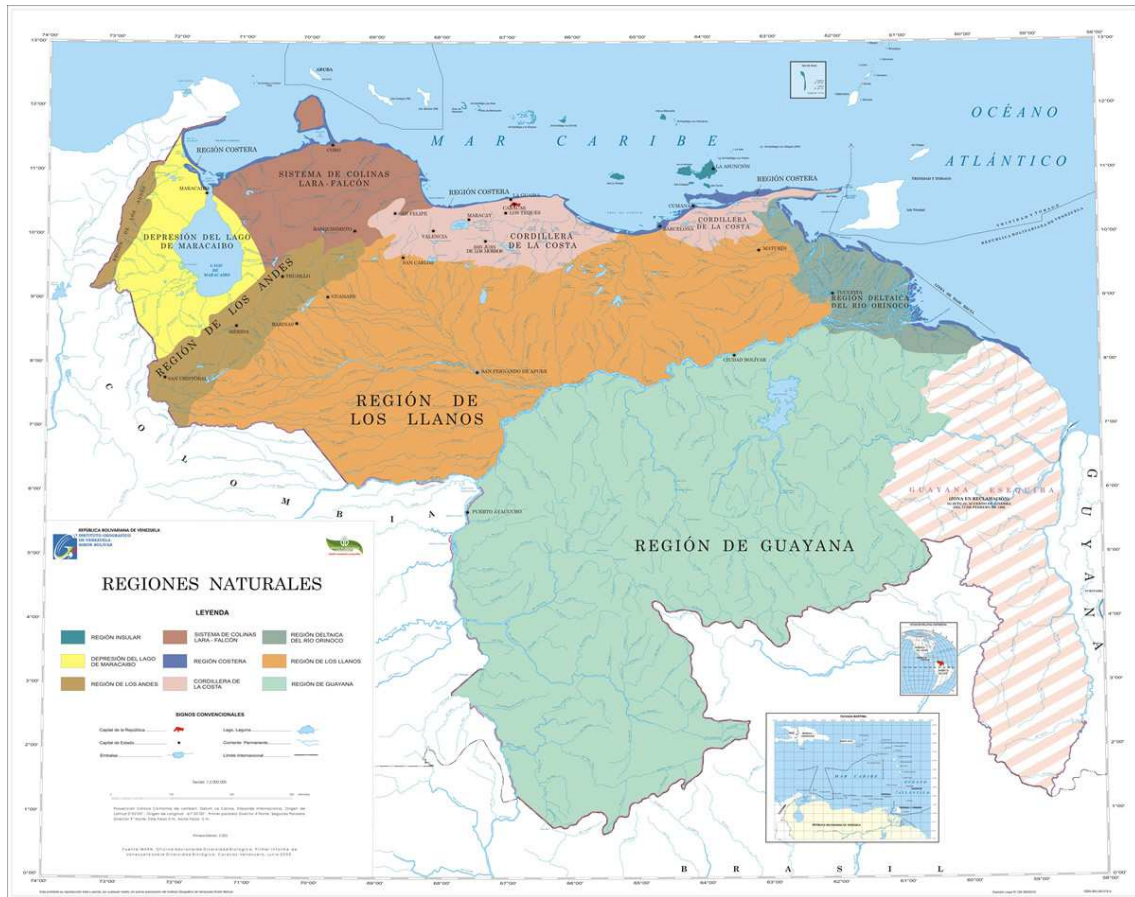
LOS PÁRAMOS EN VENEZUELA Y SUS PROBLEMAS AMBIENTALES

Los páramos son definidos, en su conjunto, por su posición altitudinal dentro de la cordillera andina tropical (sobre los 3.000 mnsnm en el caso venezolano); sin embargo, internamente presentan una gran diversidad producto, principalmente, de condiciones climáticas y de orientación con respecto a la luz solar.

Así, es posible encontrar en una primera gran división, los páramos secos y los páramos húmedos. Asociada a la esta clasificación, también se pueden referir unas de carácter edáfico y geológico-estructural que permiten, adicionalmente, diferenciarlos en una amplia gama de meso y micro ambientes, donde se presentan variadas asociaciones vegetales debido a las formas estructurales de las especies que las conforman.

Se pueden listar de esta manera: el bosque paramero andino, el pastizal paramero andino, el pajonal paramero andino y el páramo andino. Así mismo, los bosques parameros y altiandinos, y las formaciones vegetales asociadas a ambientes sometidos a constante estrés hídrico, tanto por déficit como por exceso (humedales, páramos desérticos y desierto periglaciario), (Monasterios y Molinillo, 2003).

En el territorio venezolano, el páramo se encuentra distribuido en la porción occidental: Macizo de El Tamá, al suroeste de la depresión del Táchira y en la Sierra de Perijá (compartidos con la República de Colombia), así como en la Cordillera de Mérida, la cual se localiza netamente en territorio Venezolano siguiendo una orientación suroeste-noreste desde la depresión del Táchira hasta la depresión de Barquisimeto - Carora, en el estado Lara. La figura 1.1 muestra la localización en el territorio nacional de la región de los Andes, donde se localiza el páramo venezolano.



Fuente: Instituto Geográfico Simón Bolívar y Ministerio del Ambiente, 2006

Figura 1.1: Regiones naturales de Venezuela

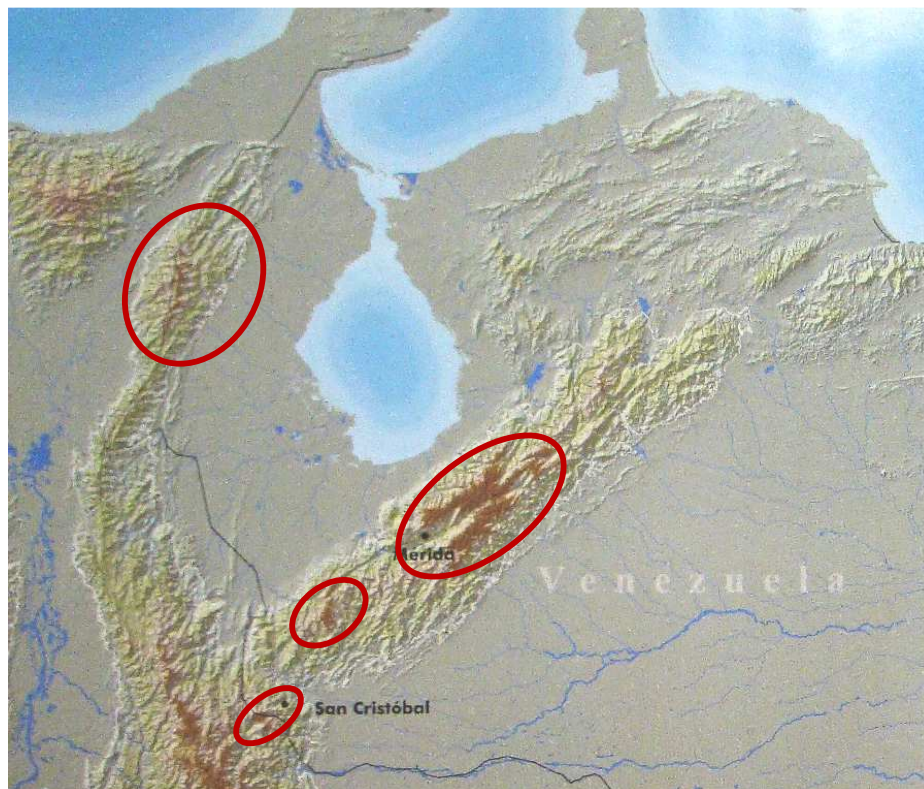
Específicamente, abarca los estados Apure, Táchira, Mérida, Trujillo, Barinas, Lara y Zulia, como se puede apreciar en el cuadro 1.1 y la figura 1.2. Particularmente, en el estado Mérida alcanza su máxima extensión territorial (75,08% del total de páramo andino venezolano se localiza allí), el mayor grado de continuidad espacial y la mayor interacción e integración con la sociedad, evidenciando, gracias a ello, paisajes culturales que son reflejo de modos de vida y sistemas de producción con tradición ancestral. Ello le confiere además un alto valor social, dado por la diversidad cultural que resulta de la superposición de creencias, prácticas, tecnologías y usos de la tierra a lo largo de la historia, que han ido dejando plasmadas sus huellas en el paisaje como

una serie de gradaciones que conforman un panorama ecológico, histórico y social (Monasterio y Molinillo, *op. cit.*)

Cuadro 1.1: Localización y cobertura del páramo andino en territorio venezolano

Estado	Superficie total (Km ²)	Superficie de páramo (Km ²)	Proporción estatal respecto al total (%)
Apure	73.870	23	0,031
Barinas	36.964	56	0,150
Lara	20.994	16	0,076
Mérida	11.906	1.998	16,781
Táchira	10.692	209	1,954
Trujillo	8.797	304	3,456
Zulia	46.452	55	0,001
Venezuela	916.445	2.661	0,290

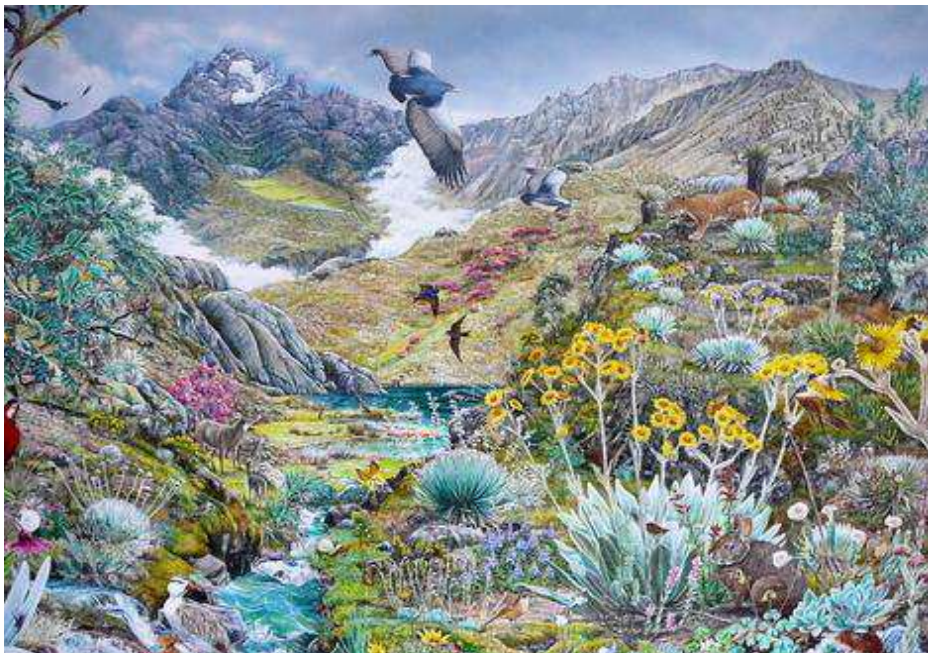
Fuente: elaboración propia a partir de Monasterios y Molinillo (*op. cit.*)



Fuente: Comunidad Andina de Naciones, 2009

Figura 1.2: Referencia de localización del páramo andino en territorio venezolano

De la amplia variedad de ecosistemas de páramo en el país derivan niveles de adaptación y especialización que han conducido a la aparición de endemismos que incrementan su valor ambiental. Se estima que sólo en el páramo venezolano hay aproximadamente 220 especies endémicas de flora (Llamoza, 2003) y que entre estas existen formas de vida espectaculares adaptadas a las condiciones particulares del trópico frío, como en el caso de los frailejones (*Espeletia*) que son, por un lado, el taxón de mayor éxito ecológico en el poblamiento de los ambientes más extremos del páramo (Monasterio y Molinillo, *op. cit.*) y, por otro, el que ha desarrollado en la Cordillera de Mérida un centro de diversificación y expansión (*Ídem.*). La figura 1.3 ilustra la biodiversidad del páramo andino en el estado Mérida



Autor: Ángel Ulloa

Figura 1.3: Ilustración de la diversidad biológica del páramo andino venezolano

En el páramo venezolano se encuentran especies amenazadas de fauna y flora, de gran importancia para el ecosistema: i) entre los mamíferos, el oso frontino (*Tremarctos ornatus*), el venado caramerudo de páramo (*Odocoileus virginianus goudotti*), el puma (*Puma concolor*) y el guache paramero (*Nassuela olivacea*); ii) en el grupo de las aves, el curucucú (*Aegolius harrisii*), la corocora de Tamá (*Nothocercus*

julius) y el jilguero triguierito (*Carduelis spinescens*); iii) entre las plantas destaca el romero pequeño (*Arcytophillum microphilum*), el frailejón morado (*Oritrophium venezuelense*) y el coloradito (*Polylepis seríceea*) y, iv) entre los anfibios, están el sapito amarillo del páramo (*Atelopus mucubajiensis*), sapito amarillo (*Atelopus tamaense*) y sapito de piñango (*Atelopus pinagoi*), (Ídem.).

Desde la perspectiva de los servicios ecosistémicos, el páramo andino venezolano provee: conservación de biodiversidad, captación del agua y regulación de ciclo hidrológico, bellezas escénicas y soporte de actividades agrícolas fundamentales para la seguridad alimentaria nacional.

Gracias a los servicios hídricos y el soporte de actividades agrícolas, en el páramo se pueden desarrollar y mantener diversas actividades agroproductivas durante todo el año; de igual manera, gracias a su alta capacidad de captación de agua y regulación del ciclo hidrológico en las cuencas altas y medias, el occidente del país posee un gran potencial hidroeléctrico y de almacenamiento del recurso para la agricultura¹ y, finalmente, a razón de la diversidad y particularidad del paisaje paramero, el mismo es destino predilecto de turistas oriundos de todo el país.

Con relación a su grado de conservación, en los estados Táchira y Zulia, los páramos del Macizo de El Tamá y de la Sierra de Perijá respectivamente, muestran un alto grado de pristinidad pues no se verifican en ellos, usos humanos asociados a la explotación de tierras más allá de la caza del ave denominada Guacharo (*Steatornis caripensis*), particularmente con fines de aprovechamiento de su grasa.

¹ Complejo Hidroeléctrico Uribante-Caparo, Complejo José Antonio Páez y los embalses sobre los ríos Boconó, Tucupido y Masparro; de igual manera embalses para la producción agrícola tales como Onia, Dos Cerritos, Atarigua y Yacambú

En el resto de los estados los páramos están sometidos, en mayor o menor grado, a pastoreo por medio de ganadería extensiva el cual, tanto por su dimensión espacial como temporal (se práctica desde los tiempos iniciales del período colonial), constituye la acción antrópica de mayor impacto y permanencia en los mismos.

La segunda actividad, en orden de importancia según el impacto negativo que genera, lo constituye la agricultura no sólo en sí misma sino por las actividades colaterales que se llevan a cabo en su apoyo (sistemas de riego, carreteras, construcción de galpones, aplicación de pesticidas y abonos de diversas categorías, entre otros) y por la constante necesidad de expandir sus fronteras debido al recurrente deterioro de tierras producto de la agresividad con que la misma se practica en ciertos sectores, consistente en: i) uso excesivo de agroquímicos y enmiendas orgánicas de origen animal, como la gallinaza² que generan problemas de salud pública; ii) escasa aplicación de prácticas de conservación de suelos y aguas, y iii) deterioro de humedales, producto del pisoteo del ganado o de su dragado con fines de riego. La figura 1.4 se presenta como referencia de los daños ambientales que ocasiona la actividad agrícola en el páramo andino venezolano.

² Abono orgánico producido a partir del excremento de gallinas y pollos que, empleado indebidamente y en exceso, da lugar a la proliferación incontrolada de moscas, contaminación del agua y malos olores



Fotos: Elides Sulbarán Zambrano, 2010

Figura 1.4 Daños ambientales asociados a la agricultura en el páramo andino venezolano. Páramo de Tuñame, estado Trujillo

Según Romero “...los ecosistemas de bosques siempreverde y a continuación los de páramo, se encuentran profundamente transformados por una agricultura de gran productividad dominada por cultivos hortícolas y tubérculos.” (2003: 60), en los Andes de Mérida, a razón de la condición que Monasterios (1980, en: Romero, 2003) denominó “nichos agroecológicos”.

Por ser montañas de altas pendientes, en los Andes altos las tierras son altamente frágiles, de allí que la sustentabilidad de la actividad agropecuaria dependa de la aplicación de buenas prácticas en ladera, así como del apoyo técnico que se brinde al productor. No obstante, la ampliación y el fortalecimiento del mercado nacional e internacional de los productos agrícolas del páramo, han conllevado a la implementación de estrategias productivas donde dichas prácticas no muestran “ser eficientes” frente a los beneficios económicos esperados y, por tanto, los costos sociales, ambientales y ecológicos no son una prioridad, generándose conflictos entre la tríada: productividad, competitividad económica y sustentabilidad ambiental de la actividad (Romero, *op. cit.*).

En la búsqueda de mayor rendimiento, la degradación de las tierras por la intensificación de la actividad agrícola es una constante y lleva al progresivo avance de la frontera hasta el piso altitudinal donde no es posible el cultivo de la papa p. ej., pero sí del ajo que resiste las condiciones climáticas imperantes. Aunado a ello, esta intensificación desplaza la ganadería a altitudes mayores y provoca la afectación de humedales altoandinos, entre otros (Romero, *op. cit.*).

Por lo señalado, la agricultura representa una gran amenaza para el páramo venezolano. Sólo por mencionar lo relativo al servicio hídrico, los páramos almacenan agua en períodos de lluvia y, durante el período de sequía, la liberan progresivamente manteniendo la disponibilidad del recurso; sin embargo, este servicio ha sido degradado por la intervención humana que induce cambios de cobertura natural (Quintero, 2010).

Los lugares de mayores daños ambientales al ecosistema páramo en territorio venezolano son: i) en el páramo de Los Rivas (cuena alta del río Momboy) y El Arenal (divisoria de aguas entre los ríos Pueblo Llano, quebrada Pajarito y río Tuñame), así como el Sector La Moritas, donde actualmente existen problemas por deforestación de eucaliptos y, el Sector Las Flores, donde se ha construido una carretera sin autorización por parte de los organismos competentes, que ha afectado aproximadamente 40 ha de páramo, en el estado Trujillo; ii) en la cuena alta del río Bobo, en el estado Táchira y, iii) en la cuena alta del río Mocotíes y en los páramos El Cacique, Los Pozos y Micatá, del estado Mérida.

Respecto a la actividad turística de masas, la misma se concentra particularmente en el Núcleo Andino Merideño dada su accesibilidad. Su problemática fundamental está vinculada al escaso control efectivo del número de visitantes que se concentran en sitios específicos. Otro caso es el relacionado con la proliferación de rutas abiertas a campo traviesa con vehículos 4x4 y motocicletas, que activan procesos de erosión, compactación del suelo y afectación de la vegetación. Referencia obligada de esta

situación, es el caso del páramo de Gavidia y de Piedras Blancas en el estado Mérida, como se puede observar en la figura 1.5.



Foto: Colectivo Tatuy, 2010



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 1.5: Daños ambientales en páramo ocasionadas por las rutas a campo traviesa (Páramo de Gavidia y Páramo de Piedras Blancas)

Al respecto cabe destacar que éste tipo de práctica está prohibida y se han establecido controles de acceso a los márgenes de las carreteras principales. Sin embargo, aún se lleva a cabo, particularmente en los accesos más remotos, obligando al Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas a emitir una Resolución mediante la cual se prohíbe la actividad de “rustiqueo” en los parques nacionales y monumentos naturales³.

En el caso del turismo de aventura, por su menor volumen y dispersión, no ha generado impactos severos en los páramos; sin embargo, se pueden encontrar daños puntuales asociados a los sitios de acampada, por acumulación de desechos sólidos.

Junto a éstos problemas generales para todo el páramo andino venezolano, existen también problemas específicos, tanto desde el punto de vista de su localización

³ Resolución 0000012, publicada en Gaceta Oficial N° 39.629 del 4 de marzo de 2011.

como de sus efectos negativos. Uno de ellos es la cacería furtiva que se lleva a cabo en Mucubají (estado Mérida), donde se caza el venado de cola blanca de los páramos de Mérida (*Odocoileus lasiotis*) y en El Tamá, donde se acechan a los Guácharos. De igual manera, están los incendios de vegetación con fines agrícolas y de renovación de pastos, que aun son una práctica común, p. ej., en los páramos del estado Trujillo.

Otro problema específico que puede acentuarse con el tiempo y generar un proceso de degradación ambiental en este ecosistema, es la proliferación de rebaños cimarrones de ganado caballar actualmente localizados en los páramos de Guirigay (estado Trujillo) y de La Culata (estado Mérida), así como el aumento de bandadas de perros realengos que están medrando fuertemente la fauna local.

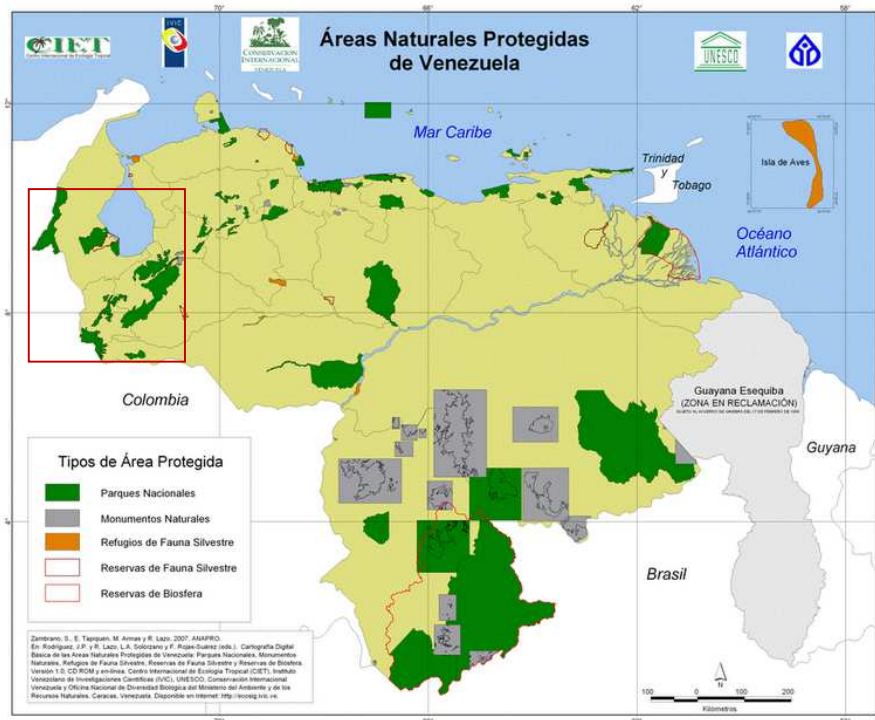
Desde la perspectiva de las infraestructuras que producen impacto visual negativo destacan, en el estado Mérida, los tendidos de líneas de alta tensión en las cuencas altas de los ríos Santo Domingo y Chama, y en el páramo La Negra. Junto a estas, también constituyen factor de perturbación del paisaje natural, las torres de telecomunicación ubicadas en los páramos: El Águila, La Aguada, Filo del Buey y Mariño.

Causando igualmente un impacto visual, ecológico e hídrico negativo en el páramo merideño, están las plantaciones de coníferas en las cuencas altas de los ríos Santo Domingo (sector Mucubají), Uribante (sector Veriguaca), Motatán (sector Cruz Chiquita) y Mocotíes (sector Páramo La Negra), que se encuentran acompañadas, algunas veces, de otras especies como eucaliptos y acacias de las que derivan un mayor nivel de susceptibilidad a incendios de vegetación.

Por último, se puede asociar a toda esta problemática, la ausencia de políticas públicas específicas que apunten a la generación de un plan de desarrollo integral y sistémico del páramo andino venezolano, ya que las acciones del Estado, manifiestas por medio de las actuaciones de sus distintos órganos, terminan desarticuladas incidiendo de manera diferencial en los territorios donde el páramo se presenta, sin concretar un aporte significativo que redunde en una propuesta de desarrollo con objetivos y metas prefijadas, tanto para cada una de las poblaciones y comunidades que hacen vida en éstos y en sus áreas de influencia, como para lograr su efectiva conservación.

En el caso venezolano, la conservación de los páramos ha estado centrada en las denominadas Áreas Bajo Régimen de Administración Especial⁴ (ABRAE) y, entre ellas, en los parques nacionales y monumentos naturales, cuya declaratoria ha sido la estrategia más efectiva para su manejo y protección (ver figuras 1.6, 1.7 y 1.8). Además de estas últimas, los páramos también están protegidos por medio de tres zonas protectoras y un Área de Protección de Obras Públicas que, junto con dos los primeros, suman 12 ABRAE como se muestra en el cuadro 1.2.

⁴ Se estima que 71,29% de los páramos andinos venezolanos están reguardados bajo esta figura y que, del total, 16,29% se localiza dentro de parque nacional (Monasterios y Molinillo, *op. cit*)



Fuente: CIET, IVC, Conservación Internacional, Unesco, Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, 2007

Figura 1.6 Parques nacionales y monumentos naturales de Venezuela



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 1.7: Vista del páramo en el Parque Nacional Sierra Nevada



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 1.8: Vista del páramo en el Parque Nacional Sierra de La Culata. Panorámica de la cuenca alta del río Mucujún

Cuadro 1.2: ABRAE que resguardan el ecosistema páramo en Venezuela

Nombre	Localización (estados)	Superficie (ha)	Fecha de Creación	Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso	Superficie con páramo (ha)
<i>Parques Nacionales</i>					
Sierra Nevada	Barinas y Mérida	276.446	1952	Sí	75.000,0
Sierra de La Culata	Mérida y Trujillo	200.400	1989	Sí	100.500,0
El Tamá	Táchira y Apure	139.000	1978	Sí	4.532,0
Perijá	Zulia	295.288	1978	Sí	5.477,0
Páramo Batallón y La Negra	Mérida y Trujillo	75.200	1989	Sí	23.450,0
General Cruz Carrillo-Páramo de Guaramacal	Portuguesa y Trujillo	21.000	1988	Sí	835,0
Dinira	Lara y Portuguesa	45.328	1988	No	3.251,0
<i>Monumento Natural</i>					
Teta de Niquitao-Guirigay	Trujillo, Mérida y Barinas	6.812		No	
<i>Zonas Protectoras</i>					
Cuenca río Albarregas	Mérida	11.948	1973	Sí	
Subcuenca río Mucujún	Mérida	19.450	1985	Sólo reglamento de uso	
Sur-este del Lago de Maracaibo, Santo Domingo, Motatán	Mérida	406.662	1974	Sólo reglamento de uso	

Cuadro 1.2: continuación

Nombre	Localización (estados)	Superficie (ha)	Fecha de Creación	Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso	Superficie con páramo (ha)
<i>Área de Protección de Obras Públicas</i>					
Observatorio Astronómico Llano del Hato	Mérida	45.642	1989	Sí	45.642,0

Fuente: elaboración propia.

Es de mencionar que el manejo de cada una de estas figuras jurídicas es regida por el denominado Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso (PORU); instrumento de carácter normativo, que establece los lineamientos y directrices para alcanzar los objetivos de su creación.

Del conjunto de parques nacionales con ecosistema de páramo en su territorio, sólo Dinira carece de PORU. En el caso de las otras figuras la situación varía: i) el Monumento Natural Teta de Niquitao-Güirigay no dispone de un PORU; ii) de las zonas protectoras, una posee PORU (Cuenca río Albarregas) y sólo dos, Reglamento de Uso y, iii) el Área de Protección de Obra Pública Observatorio Astronómico Llano del Hato, posee PORU.

Destaca de estos instrumentos el hecho que brindan, para el caso de los páramos, especial atención al ecosistema como contenedor de elementos bióticos y abióticos de singular importancia, así como proveedor de bienes y servicios ecosistémicos. No obstante, son sometidos a usos de la tierra con tradición ancestral que deben ser controlados para minimizar los impactos que generan y, su seguimiento y control sólo encuentra en los PORU el único instrumento normativo que propende, de forma integral y directa, a su conservación.

Ahora bien, para los páramos que no se localizan dentro de la jurisdicción de una ABRAE no existen estrategias integrales y particulares de manejo y conservación, por lo que es necesario que toda acción emprendida para propiciar la generación de

planes, programas o proyectos reconozca la imperativa necesidad de contar con un instrumento de gestión específico a la realidad ambiental y socioeconómica de este ecosistema, dado su carácter de unicidad en el ámbito nacional y su condición estratégica para el desarrollo regional y nacional. Más aun, si se tiene en cuenta que existen significativas extensiones de páramos como: el ramal de Calderas, los páramos correspondientes a la cuenca media del Río Chama y los páramos localizados al Norte del Monumento Natural Teta de Niquitao - Güirigay que, o bien están amparados por otro tipo de ABRAE menos conocidas en el seno de la comunidad, o no cuentan con este tipo de protección que los hace vulnerables al aprovechamiento insustentable.

POLÍTICA AMBIENTAL Y CONSERVACIÓN DE PÁRAMOS EN VENEZUELA

En Venezuela: ambiente, aprovechamiento de recursos naturales, conservación de áreas naturales y problemas ambientales, constituyen preocupaciones de larga data, que no incluían de forma explícita el tema de la diversidad biológica y sí el de la conservación de bosques y suelos, saneamiento ambiental y manejo de recursos hidráulicos, p. ej. (Gabaldón, 1984).

Hasta la década los años 70, los esfuerzos en materia ambiental se caracterizaron por la ausencia de una visión holística debido a un enfoque de gestión desde la perspectiva de los recursos naturales como cajones estancos, que no fue superado sino hasta después de sancionada la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) de 1976, cuando los esfuerzos en materia de gestión ambiental se orientaron hacia:

1. Incorporación de la protección ambiental en la planificación del desarrollo en todos sus ámbitos;
2. Creación, protección, conservación y mejoramiento de áreas naturales protegidas;
3. Aprovechamiento racional de recursos naturales;

4. Prohibición y regulación de actividades capaces de degradar el ambiente;
5. Ordenación del territorio;
6. Inventario de recursos naturales;
7. Educación ambiental y
8. Creación de una base institucional para la gestión ambiental (Gondellez *et al.*, 1983 y Buroz, 1998).

Desde la perspectiva de la LOA de 1976, la diversidad biológica y su conservación no fueron punto de referencia obligada ni explícita en la “nueva política ambiental” venezolana, amén de ciertos convenios internacionales suscritos por el país, como se presentará más adelante. Podrían considerárseles subyacentes en el ordenamiento territorial y en la creación, protección, conservación y mejoramiento de áreas naturales protegidas, pero no fue sino hasta la década de los años 90, cuando el país hizo manifiesta la necesidad de su protección debido a la pérdida progresiva de especies importantes y la degradación de los ecosistemas, al adherirse a la Estrategia Global para la Biodiversidad (WRI, UICN y PNUD, 1992).

Inicialmente, en el marco de la “nueva política ambiental” se aspiró resolver problemas ambientales prioritarios relacionados con: falta de información sobre recursos naturales, restricciones ambientales y contaminación; manejo de residuos sólidos; ordenamiento territorial; abastecimiento de agua en ciudades; recolección y disposición de aguas servidas; planificación ambiental y áreas recreacionales, entre otros, pero fue en el año 1992 cuando el país, en el Informe Nacional de Venezuela presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro, reportó como problema ambiental relevante, la desprotección de la diversidad biológica (Buróz, 1998).

Sobre esto, el mencionado informe reporta: “El desarrollo sin prevenciones conservacionistas es el factor de mayor incidencia en la destrucción de los ecosistemas, hábitats y la biodiversidad por ellos contenida. Al norte del Orinoco, la transformación de numerosos ecosistemas para desarrollos especialmente agropecuarios ha reducido substancialmente la cobertura vegetal original, con la consiguiente eliminación de especies de flora y fauna, y sus reservorios genéticos.” (MARNR: 1992: 114). Si bien se han llevado a cabo acciones de diversa índole para su conocimiento, “...todo esto no se ha hecho con un enfoque orientado a la conservación de la biodiversidad...” (Ibídem: 115). De allí la necesidad de reorientar las acciones hacia su protección, conjuntamente con la de los humedales, las cuencas altas y las zonas áridas y semiáridas del país.

Al margen de esta debilidad, a la política ambiental venezolana circunscrita a la LOA de 1976 se le pueden reconocer logros que, sin lugar a dudas tuvieron repercusiones importantes en la conservación de la biodiversidad del páramo andino en el país. Entre ellas: i) generación de un amplio e integrado marco regulatorio; ii) adhesión a convenios, tratados y protocolos internacionales; iii) ordenamiento territorial, del que se deriva un diverso sistema de áreas naturales protegidas; iv) sistema de normas técnicas para controlar la intervención del ambiente; v) inclusión de la educación ambiental como política de sensibilización social y vi) unificación en un sólo ente ministerial, del proceso de control ambiental, previo y posterior (Arias *et al.*, 2004).

Sin embargo, en el año 2000, el antiguo Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN) elaboró y presentó el Primer Informe de Venezuela sobre Diversidad Biológica (VITALIS, 2002). En éste se señala que la diversidad biológica del país ha sufrido importantes daños a pesar de que se dispone de una extensa y dilatada política ambiental, así como de un ordenamiento jurídico y un sistema de áreas naturales protegidas suficiente para haberlo impedido. Las razones subyacentes: i) incumplimiento

de leyes; ii) discrecionalidad en los funcionarios encargados de su implementación y iii) escasa educación ambiental en la ciudadanía (Ídem).

Actualmente, la política ambiental venezolana superó la débil protección jurídica de la biodiversidad que una vez le caracterizó y a partir de la LOA de 2006, la gestión ambiental se enmarca en principios tales como: corresponsabilidad, prevención, precaución, participación ciudadana, tutela efectiva, educación ambiental, limitación a los derechos individuales, responsabilidad ante los daños ambientales y evaluación de impactos ambientales (art. 4), en atención a que el desarrollo sustentable es modelo de desarrollo a seguir por el Estado venezolano para lograr una mejor calidad de vida en la población, según la Constitución de 1999.

Específicamente en materia de conservación y manejo del ecosistema páramo, esta política no hace ni ha hecho referencia particular al mismo. No obstante sus lineamientos, estrategias, objetivos e instrumentos, establecen pautas que se pueden considerar aplicables a su gestión y efectivas para el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores, el mantenimiento de su calidad ambiental y su permanencia en el tiempo y el espacio.

Tales lineamientos se encuentran recogidos en instrumentos de diversa índole: planes, leyes, estrategias, así como en políticas sectoriales cuya revisión es fundamental para reconocer, entre los medios dispuestos por el Estado, aquellos que efectivamente permiten el manejo del páramo y su conservación como ecosistema.

INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL VENEZOLANA

La política ambiental venezolana tiene sus orígenes en la Ley Orgánica del Ambiente. Desde 1976, la misma se orientó hacia la conservación, manejo y defensa del ambiente, y a partir de su revisión y reformulación en 2006, los esfuerzos fueron dirigidos hacia una gestión integral e integrada.

Sus lineamientos se cumplen por medio de instituciones, leyes y planes, así como a través de procedimientos administrativos que llevan a autorizaciones, aprobaciones y sanciones, y aún cuando en los mismos no se haga mención explícita al páramo como ecosistema estratégico para la Nación, sí existen referencias importantes a presentar y discutir, como medios dispuestos para su conservación efectiva.

Vale destacar que, la acción administrativa en defensa del ambiente es preventiva y para ello se han establecido dos tipos de acciones: i) dirigida a limitar o restringir, en ocasiones, fuertemente la esfera de libertad privada y ii) orientada a propiciar la colaboración de los ciudadanos por medio de la incentivación o desincentivación de la iniciativa privada; el objetivo: evitar el daño ambiental durante los procesos de transformación conducentes al desarrollo nacional (Villegas, 2012).

Los instrumentos legales

Los instrumentos regulatorios son el sustento de la política ambiental en el país. Éstos, conformados por la Constitución Nacional, los convenios y tratados internacionales, las leyes orgánicas y sus reglamentos, las leyes especiales, los planes de ordenación del territorio y reglamentos de uso, así como las resoluciones del Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas y las normas técnicas, constituyen lo que se denomina el fundamento jurídico de la política ambiental y, para el caso que atañe, del manejo de los páramos en el territorio nacional, aun cuando en éstos no se haga referencia directa a los mismos.

Originariamente, la Ley Orgánica del Ambiente de 1976 marcó un hito importante en la política ambiental del país. En primer lugar, proporcionó cohesión a los esfuerzos en torno a la defensa del ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales; en segundo lugar, aglutinó en un sólo instrumento disposiciones dispersas, contenidas en leyes especiales y en tercer lugar, sentó las bases de la política

ambiental venezolana, al fijar lo que luego serían sus principios rectores (Gabaldón, 1984).

En la actualidad, el tema ambiental y en particular la gestión ambiental sobrepasa los límites de la Ley Orgánica del Ambiente y adquiere rango constitucional a partir de la Carta Magna de 2000.

Como pilar del ordenamiento jurídico nacional, la Constitución constituye la principal referencia de los principios ambientales que rigen el gobierno del país. En ésta se reconocen derechos ambientales, se establecen la corresponsabilidad en la conservación del ambiente y la conservación ambiental como principios para el desarrollo de actividades económicas, y se hace del ambiente fundamento de la soberanía nacional; de allí que se pueda considerar a la conservación ambiental como eje transversal del texto constitucional (De los Ríos, 2008).

Adicionalmente la Carta Magna establece al desarrollo sustentable como estilo de desarrollo a seguir en diversos artículos (123, 128, 307 y 310), lo que supone asumir, por un lado, la responsabilidad de ordenar y gestionar los ecosistemas en beneficio del hombre y su calidad de vida, tanto para el presente como para el futuro, y por otro, la regulación y el control de las actividades económicas que en ellos se realizan, para garantizar su permanencia en el tiempo y el espacio, así como la posibilidad de su disfrute por parte de las generaciones venideras. Asimismo, considera al ambiente como un todo complejo, donde junto a los recursos naturales como elementos de interés, está la diversidad biológica y genética, los parques nacionales y los monumentos naturales.

De lo anterior, es de destacar que el texto constitucional reconoce derechos a las generaciones futuras respecto al ambiente, al señalar en su artículo 127: "Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro..." Al respecto, Villegas refiere la existencia de un

principio de solidaridad intergeneracional, para “...dejar un planeta en las condiciones de habitabilidad ambiental digna y favorecedora de la calidad de vida para los seres humanos que están por venir.” (*op. cit.*: 436).

De manera específica, el texto constitucional involucra el tema ambiental a diversos ámbitos que regulan la conducta humana, los derechos individuales y colectivos, así como los deberes ciudadanos. En el mismo se encuentra inmerso:

- El reconocimiento del equilibrio ecológico y de los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad (Preámbulo);
- El ejercicio de la soberanía en todo el territorio nacional, incluyendo los recursos que en éste se encuentran abarcando los genéticos, las especies migratorias, sus productos derivados y componentes intangibles que, por causas naturales, allí se hallen (art. 11);
- La educación ambiental obligatoria en los niveles y modalidades del sistema educativo, así como en la educación ciudadana no formal (art. 107);
- La limitación legal al libre ejercicio de actividades económicas, por razones de protección del ambiente u otras de interés social (art. 112);
- El derecho a la propiedad sometido a las limitaciones y restricciones de ley, con fines de utilidad pública o de interés general (art. 115);
- El deber del Estado de proteger el ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de importancia ecológica (art. 127);
- La ordenación del territorio como instrumento de planificación y el desarrollo sustentable como paradigma; ambos, base de las políticas públicas para regular la relación hombre-ambiente (art. 128);

- Los estudios de impacto ambiental y sociocultural, obligatorios para las actividades susceptibles de generar daños en los ecosistemas (art. 129);
- La protección del ambiente como principio que fundamenta el régimen socioeconómico de la República y determina la sustentabilidad del desarrollo armónico de la economía nacional (art. 299) y
- La promoción y conservación ambiental como principios fundamentales de la seguridad de la Nación (art. 326).
- La declaratoria de estado de excepción por causa natural o ecológica (art. 337).

Así, el texto constitucional consagra dentro de los derechos, el disfrute de un ambiente sano y seguro, y además lo eleva "...a la categoría de bien jurídico protegido, digno de tutela penal y con valor *per se*..." (De los Ríos, 2008: 154), a razón de "...la posible imposición de sanciones penales y administrativas y con la obligación de reparar el daño causado." (Villegas, *op. cit.*).

Acompañan a la Carta Magna, los tratados y convenios internacionales que ratifican los derechos humanos o consagran más y mejores derechos. Los tratados y convenios internacionales referidos al tema ambiental y, en particular, vinculados a la protección de los páramos, se resumen en el cuadro 1.4.

Cuadro 1.4: *Tratados y convenios internacionales firmados por Venezuela, 1940-2003*

<i>Año de firma</i>	<i>Tratado o Convenio</i>	<i>Propósito</i>	<i>Ámbito de aplicación</i>
1941	Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América	Identificar en el territorio nacional: espacios, especies de flora y fauna, así como objetos naturales de significativo valor estético, histórico o científico, para darles un régimen legal de protección.	Mundial
1971	Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar)	Tratado intergubernamental para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos.	Mundial
1972	Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural	Establecer un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural y natural de valor excepcional, organizado de una manera permanente y según sentido científico moderno	Mundial
1973	Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	Acuerdo internacional que vela porque el comercio internacional de especímenes de animales y plantas, no constituya una amenaza para su supervivencia.	Mundial
1990	Declaración de San Cristóbal	Acuerdo, entre Venezuela y Colombia,, para la elaboración de un Plan Binacional Único de Ordenamiento y Manejo de la Unidad de Conservación Macizo del Tamá, conformada por el Parque Nacional Natural Tamá, en la República de Colombia y el Parque Nacional El Tamá, en la República de Venezuela	Venezuela-Colombia

Cuadro 1.4: continuación

Año de firma	Tratado o Convenio	Propósito	Ámbito de aplicación
1992	Convenio sobre la Diversidad Biológica	Conservar y preservar el máximo posible de diversidad biológica en beneficio de las generaciones presentes y futuras	Mundial
	Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo	Establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, en materia de desarrollo sustentable	Mundial
	Agenda XXI (no vinculante)	Generar un plan detallado de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local por entidades de la ONU, los gobiernos de sus estados miembros y por grupos particulares en todas las áreas en las que ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente.	Mundial
1996	Decisión N° 391 de la Comunidad Andina sobre el Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos. Acuerdo de Cartagena	Establecer mecanismos de gestión en consonancia con los lineamientos del Convenio sobre Diversidad Biológica y reivindicar los derechos de los países sobre la misma.	Países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)
	Declaración de Santa Cruz de la Sierra	Reafirmar la determinación de avanzar hacia el desarrollo sostenible e implementar las decisiones y compromisos contemplados en la Declaración de Río y en la Agenda 21.	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

Cuadro 1.4: continuación

Año de firma	Tratado o Convenio	Propósito	Ámbito de aplicación
2002	Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino	Implantar normas regionales para unificar y mejorar la prevención y control de las especies exóticas invasoras, lograr mayor cooperación y coordinación entre los países a este mismo fin, y apoyar y orientar el desarrollo de estrategias nacionales de los países de la región andina.	Países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)
	Declaración de Cancún	Establecer el "Grupo de Países Megadiversos Afines" como un mecanismo de consulta y cooperación para promover intereses y prioridades relacionados con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica	América Latina y El Caribe
	Declaración de Johannesburgo	Renovar el compromiso con el multilateralismo y el desarrollo sustentable, como el camino apropiado para la conservación del ambiente, el desarrollo de nuestros pueblos, el alivio de la pobreza y la mejor manera de garantizar la paz y la seguridad en la Tierra.	Mundial
	Declaración del Cusco sobre Acceso a Recursos Genéticos, Conocimiento Tradicional y Derechos de Propiedad Intelectual de los Países Megadiversos Afines	Reconocer la importancia de los Recursos Genéticos para los Países Megadiversos afines y asegurar que los mecanismos de acceso a los recursos genéticos y al conocimiento tradicional promuevan la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, deriven en beneficios para los pueblos y, particularmente, las comunidades locales.	Bolivia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Kenia, Malasia, México, Perú, Sudáfrica y Venezuela
2010	Declaración de Nusa Dua	Adoptar decisiones en materia de gobernabilidad ambiental internacional, cambio climático, biodiversidad, ecosistemas y economías verdes	Mundial

Fuente: elaboración propia

Es de resaltar que si bien en la mayor parte de los diferentes acuerdos, tratados y declaraciones firmadas por Venezuela no hay referencias explícitas a los páramos como ecosistema⁵, de ellos se derivan compromisos vinculados a la protección de la diversidad biológica y de los humedales, al control del comercio de sus especies y a la sustentabilidad ambiental, que son elementos indiscutibles de la política ambiental del país útiles para generar mecanismos y acciones dirigidas al uso sostenible de recursos naturales de éste ecosistema y a la conservación de sus valores ambientales.

Recientemente, a partir de la Cumbre de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente celebrada en Río de Janeiro (2012), Venezuela se adhirió a los acuerdo contenidos en el documento “El Futuro que Queremos”, cuyos principios se relacionan con materias tales como: a) economía verde en el contexto del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza; b) construcción de un marco institucional para hacer frente a los problemas que son punto de tranca para alcanzar este estilo de desarrollo y c) cumplimiento de los denominados “Objetivos del Desarrollo Sustentable” (ODS), relevantes para la protección del páramo.

En el marco de estos acuerdos, reafirmó su compromiso de aplicar integralmente la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), el Programa 21 (1992) y la Declaración de Johannesburgo (2002), entre otros, reconociendo especialmente la importancia de los convenios de Río para el logro del desarrollo sustentable, en especial: Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Naciones Unidas, 2012).

De lo referente al marco institucional para el desarrollo sostenible acordado en esta cumbre merece mención particular por su vinculación a la gestión de los páramos, lo relativo a las esferas temáticas y cuestiones intersectoriales, en especial a:

⁵ Sólo en la Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino.

- Seguridad agroalimentaria y agricultura sostenible, en torno a la cual se reconoce la necesidad de apoyar e incrementar la producción de alimentos, pero bajo los principios de una producción económicamente viable, que a la vez, conserve los recursos naturales, la diversidad biológica y los ecosistemas.
- Agua y saneamiento, fundamentalmente respecto a la necesidad de cubrir los requerimientos de agua potable y la protección de los ecosistemas que desempeñan un rol relevante en el mantenimiento de la calidad y cantidad de este recurso.
- Turismo sostenible, orientado hacia el ecoturismo y el turismo cultural.
- Biodiversidad, en el tema de sus valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, culturales, recreativos, educativos y estéticos, así como en los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Montañas, en lo referente al reconocimiento del importante rol que cumplen sus ecosistemas dentro del ciclo hidrológico, así como de su fragilidad a los efectos adversos del cambio climático, el uso de la tierra y la degradación de los suelos, requiriendo especial esfuerzo, la conservación de éstos y su biodiversidad. (Naciones Unidas, *op. cit.*).

Junto a estos instrumentos del derecho internacional, la política ambiental venezolana se sustenta en diversos y numerosos textos jurídicos, entre los cuales, el más importante es la Ley Orgánica del Ambiente. Es, dentro del ordenamiento jurídico ambiental, el instrumento que establece las disposiciones y los principios de la gestión del ambiente, en el marco del desarrollo sustentable (art. 1).

A ésta se asocia un complejo sistema de instrumentos legales, relevantes al tema de la gestión ambiental de los páramos:

a) Leyes orgánicas:

- Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983).
- Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (2007).
- Decreto-Ley Orgánica de Espacios Acuáticos (2008).

b) Leyes ordinarias:

- Ley de Reforma Parcial de la Ley del Instituto Nacional de Parques (1978).
- Ley sobre Materiales, Sustancias y Desechos Peligrosos (2001).
- Ley de Aguas (2007).
- Ley de Gestión de la Diversidad Biológica (2008).
- Ley Penal del Ambiente (2012).
- Ley de Bosques (2013)

d) Reglamentos:

- Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas (1977).
- Reglamento de las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente (1977).
- Reglamento de la Ley Orgánica del Ambiente sobre la Clasificación de las Aguas (1978).
- Reglamento parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales (1989).
- Reglamento sobre Guardería Ambiental (1991).
- Reglamento sobre la Reserva de Medios Silvestres (1993).
- Reglamento Parcial de la Ley de Gestión de la Diversidad Biológica sobre el Registro, Control y Fiscalización de Organismos Modificados (2001).
- Reglamento de la Ley de Protección a la Fauna Silvestre (2006).

d) Normas técnicas

- Normas Técnicas de la Ley Orgánica del Ambiente (1992).
- Normas sobre la Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas (1996).
- Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente (1996).
- Normas para el Control de la Recuperación de Materiales Peligrosos y el Manejo de los Desechos Peligrosos (1998).

e) Resoluciones

- Resolución N° 0000012 del 4 de marzo de 2011. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (Prohibición de la actividad de “rustiqueo” en los parques naciones y monumentos naturales).

Igualmente, a ella se asocian otros instrumentos de gran importancia:

a) Leyes orgánicas:

- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981).
- Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002).
- Ley Orgánica de la Administración Pública (2008).
- Decreto-Ley Orgánica de Turismo (2008).
- Decreto-Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (2008).
- Decreto-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2009).
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2009).
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010).
- Ley Orgánica de las Comunas (2010).
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2010)
- Ley Orgánica de Contraloría Social (2010)

b) Leyes ordinarias

- Ley de Abonos y demás Agentes Susceptibles de Operar una Acción Beneficiosa en Plantas, Animales, Suelos y Agua (1964).
- Ley de Impuesto sobre la Renta (1999).
- Ley de Semillas, Material para la Reproducción Animal e Insumos Biológicos (2002).
- Ley de Residuos y Desechos Sólidos (2004).
- Ley de Salud Agrícola Integral (2008).
- Decreto- Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2010).
- Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (2010).
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010).

De esta manera, el conjunto de instrumentos legales involucrados en caso de una intervención ambiental negativa, de la promoción de buenas prácticas en el sentido amplio de la palabra y, en la prevención del daño ambiental es extenso y variado, en tanto que abarca no sólo lo relativo a la protección, reglamentación y regulación de su aprovechamiento, sino también la estructuración de las instancias administrativas encargadas de su aplicación y cumplimiento (De los Ríos, 2008). Al considerar un amplio y diverso abanico de aspectos asociados al aprovechamiento de los recursos naturales y a la conservación del ambiente, incluye aquellos relacionados directamente con el manejo y sustentabilidad de los páramos en el país, aun cuando no se haga mención específica a los mismos en ninguno de ellos.

Los organismos

En materia de gestión ambiental la estructura administrativa dispuesta es compleja. En ella intervienen, a diferentes escalas, según disposiciones legales: ministerios, institutos

autónomos, gobernaciones, alcaldías y la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y la comunidad en general.

Desde 1977 el otrora Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, hoy Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas es el ente rector de la política ambiental en el país y la instancia administrativa encargada de cumplir, en un principio, los objetivos y programas formulados para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, así como para el aprovechamiento de los recursos naturales. Actualmente, el mismo tiene como misión "...construir e impulsar el modelo económico productivo ecosocialista, basado en una relación armónica entre el hombre y la naturaleza, que garantice el uso y aprovechamiento racional, óptimo y sostenible de los recursos naturales, respetando los procesos y ciclos de la naturaleza." (Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas, 2016).

Tendiente en principio a una estructura administrativa organizada en función de la gestión por recursos naturales, la autoridad ambiental nacional trataba lo atinente a: i) protección, restauración, fomento y racional aprovechamiento de la fauna silvestre y acuática; ii) servicios ambientales; iii) bosques; iv) geografía y cartografía; v) investigación y conservación de agua, suelo y vegetación; vi) planificación y ordenación del territorio; vii) vigilancia y control ambiental; viii) infraestructura; ix) educación ambiental y x) calidad ambiental, entre otros (Buroz, 1998).

En este caso y al igual que para la política ambiental en general, la diversidad biológica por sí misma no constituía un tema de interés específico, pudiendo considerársele inmersa en las acciones vinculadas a la fauna silvestre y a la conservación del recurso vegetación.

Actualmente, la estructura que muestra esta instancia difiere de la del pasado. Se organiza en viceministerios y, entre ellos, figura el de Conservación Ambiental

conformado, entre otras, por la Oficina Nacional de Diversidad Biológica que desarrolla proyectos relacionados a inventarios de vegetación, evaluación de ecosistemas específicos como morichales y manglares, así como a bioseguridad y biotecnología, por ejemplo; sin embargo entre ellos no figuran los páramos, su estudio y protección particular.

Asociado al Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas, está el Instituto Nacional de Parques, adscrito a éste bajo la figura de instituto autónomo. Constituye la institución nacional rectora de la protección y manejo del Sistema Nacional de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Parques de Recreación, con el propósito de alcanzar el mayor nivel posible de calidad de vida de la población, sin destruir el equilibrio ecológico (INPARQUES, 2011).

Desde la perspectiva de los páramos, INPARQUES es la principal institución responsable de su conservación y manejo, en tanto que la mayor proporción de este ecosistema se encuentra bajo su tutela por medio de diversos parques nacionales (cuadro 1.2). Le acompaña en materia de Guardería Ambiental como cuerpo armado de apoyo, la Guardia Nacional Bolivariana.

Junto al Ministerio e INPARQUES, los gobiernos, particularmente los locales, están llamados a cumplir funciones de protección ambiental. Es una competencia propia de los municipios, la creación de normas ambientales locales, la protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental, así como la formulación de un plan de desarrollo municipal que, entre otras, adopte medidas de protección ambiental y de defensa de los elementos naturales.

Por su carácter de eje transversal en el desarrollo nacional, existen otras instituciones relacionadas con la protección ambiental:

— Consejo Federal de Gobierno;

- Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras;
- Ministerio del Poder Popular para la Educación;
- Ministerio del Poder Popular para el Turismo;
- Ministerio del Poder Popular para el Transporte y las Obras Públicas;
- Ministerio del Poder Popular para la Planificación;
- Fundación de Capacitación e Innovación para Apoyar la Revolución Agraria;
- Instituto Nacional de Tierras;
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural;
- Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas;
- Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral;
- Corporaciones regionales de desarrollo;
- Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología;
- Consejos estatales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas;
- Consejos legislativos;
- Consejos locales de Planificación de Políticas Públicas;
- Concejos municipales y
- Consejos comunales.

Los planes

Unos de los instrumentos de gestión más relevantes al tema ambiental en el país son los planes, sean éstos de desarrollo nacional, de ordenación del territorio, de desarrollo regional, de ordenamiento y reglamento de uso de ABRAE y, junto a éstos, las estrategias nacionales de conservación de la diversidad biológica. Es común entre los mismos, la ausencia de especificidades al tema de la conservación de los páramos, aún cuando el ecosistema forme parte del objeto en planificación. Sin embargo, incluyen lineamientos de protección y manejo sustentable de recursos que aplican a su gestión,

ya que su cumplimiento contribuirá con el mantenimiento, en el tiempo y el espacio, del ecosistema y sus servicios ambientales.

En el caso de los planes de desarrollo nacional (Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013 y Plan de la Patria 2013-2019) ni los páramos ni otro tipo de ecosistema, son mencionados. No obstante, en ellos se reconoce al ambiente como dimensión fundamental para la política nacional e internacional, así como para la conducción y reconstrucción del país, en tanto que incide y a la vez es influenciado, por las políticas: económica, social, educativa, científico-tecnológica, cultural y geo-territorial (Arias *et al.*, 2004).

Específicamente en el Proyecto Nacional Simón Bolívar, lo ambiental está inmerso en la Nueva Geopolítica Nacional, ya que se considera a la elevada concentración demográfica y económica de la región centro-norte del territorio nacional, como la causa de importantes problemas que ponen en riesgo la capacidad de carga del ambiente (Ministerio de Planificación, 2007). Por esto, plantea el desarrollo territorial desconcentrado como estrategia para lograr una estructura territorial respetuosa de la diversidad regional natural, bajo las premisas del desarrollo sustentable. Mientras que en el Plan de la Patria, lo ambiental está inmerso en la ordenación del territorio y en lo que se denomina “Gran Objetivo Histórico n° 5” destinado a contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana”.

Destacan entre sus objetivos, por su vinculación directa con la conservación de los páramos y sus servicios ecosistémicos, los relativos a: i) generar alternativas socio-productivas y nuevos esquemas de cooperación social, económica y financiera para el apalancamiento del ecosocialismo y, ii) impulsar la protección del ambiente, la eficiencia en la utilización de recursos y el logro de un desarrollo sostenible (Asamblea Nacional, 2013). De esta manera propende la conservación y preservación de los ambientes

naturales, por medio de mecanismos orientados a armonizar el desarrollo de la Nación con el mantenimiento de su patrimonio natural.

Dirigido al logro de la “suprema felicidad social”, el citado plan parte de la reconciliación hombre-naturaleza y del reconocimiento de la diversidad biológica como base del desarrollo nacional; un desarrollo que debe ser sustentable y fundamentado en un territorio desconcentrado, donde las relaciones urbano-rurales sean armónicas y sostenibles ambientalmente. De allí que establezca entre sus estrategias: “garantizar la administración de la biósfera para producir beneficios sustentables” (*Ibidem.*: 13).

Por sus implicaciones territoriales y ambientales, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1998) es, al igual que los planes de desarrollo nacional, instrumento de gestión relevante a la conservación de los páramos en el país. Aún cuando en éste no se hace mención particular a los páramos, sí regula, promueve y orienta a través de un conjunto de estrategias y objetivos estrechamente vinculados con la sustentabilidad, la localización de la población, de sus actividades y del equipamiento concomitante.

Como instrumento de gestión del territorio a escala nacional, sus lineamientos son marcadamente generales pero abordan temas sensibles e importantes para la conservación de páramos. Entre éstos, están: i) la implementación de estrategias dirigidas a orientar y controlar, en el ámbito de la región de los Andes, la creación de las condiciones requeridas para atraer selectivamente inversiones privadas con énfasis en el aprovechamiento sostenible de sus recursos; ii) la localización, en función de las ventajas comparativas y competitivas existentes en la región, de actividades económicas vinculadas al turismo, la agricultura, el aprovechamiento forestal y el aprovechamiento hídrico y iii) la elaboración y actualización de los planes de ordenamiento y reglamentos de uso de ABRAE, entre las que figuran las localizadas en los Andes (Arias *et al.*, 2004).

En el ámbito regional, el Plan Nacional de Desarrollo Regional ⁶(2001-2007) se caracteriza por un enfoque ambiental que se sustenta, sin especificar ecosistema alguno, en la protección del patrimonio natural como factor condicionante del desarrollo nacional y del mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este sentido, plantea la conservación, defensa y aprovechamiento de los recursos de forma sostenible, la participación ciudadana en el control de la gestión ambiental y el establecimiento de criterios que permitan evaluar ambientalmente los planes, programas y proyectos orientados al desarrollo económico y social de los denominados ejes de desarrollo (Ministerio de Planificación, 2001).

Para el caso particular de la región donde se localizan los páramos en Venezuela, el Plan Nacional de Desarrollo Regional destaca lo vinculado a: i) transformación y dinamismo de la agricultura por medio, entre otras, de la rehabilitación y consolidación de sistemas de riego; ii) aprovechamiento de atractivos naturales y culturales por parte de los mercados turísticos nacionales e internacionales; iii) fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental e incremento de la participación ciudadana en ella; iv) participación activa de los gobiernos locales; v) aplicación de los planes de ordenamiento e inserción de la región en la economía global a partir, entre otras, del fortalecimiento de la integración del país, en la Comunidad Andina de Naciones⁷ (Arias *et al.*, 2004).

Como para la conservación de los páramos, las ABRAE, en particular los parques nacionales, monumentos naturales, zonas protectoras y áreas de protección de obras

⁶ Último plan regional del que se dispone el país.

⁷ Recuérdese que Venezuela actualmente no pertenece a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) así como que, el referido plan fue formulado en el año 2001. No obstante para el período de implementación previsto, la CAN constituía el medio más estratégico para estrechar relaciones entre el país con parte de esta comunidad.

Actualmente, por medio de la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica, se prevé el fortalecimiento de la gestión internacional de la diversidad biológica, a través de la inclusión, en las agendas de las organizaciones de cooperación y foros tales como la Unidad de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana de los Pueblos (ALBA-TCP), la Cumbre América del Sur África (Cumbre ASA), entre otros, de asuntos relativos a la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

públicas, son fundamentales, sus planes de ordenamiento y reglamento de uso constituyen instrumentos de gestión de gran relevancia, como ya se mencionó en líneas anteriores. A pesar de que estos planes no hacen mención explícita al ecosistema páramo tienen como fortaleza que incluyen, entre las categorías de zonificación más restrictivas al uso y a la ocupación, áreas representativas del ecosistema dentro del territorio nacional, a razón de sus valores paisajísticos, de su flora y fauna, y de sus servicios ecosistémicos.

Se estima que dentro de la categoría “Zona Primitiva o Silvestre”⁸ de los parques nacionales localizados en los Andes están resguardados cerca del 65% de los páramos del país y que, aproximadamente 30%, se localiza dentro de las “Zonas de Protección Integral” (Arias *et al.*, 2004).

Junto a los mencionados planes, la política ambiental venezolana cuenta, adicionalmente, con dos estrategias para la conservación de la biodiversidad. La primera, presentada en el 2001 como “Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica de la República Bolivariana de Venezuela”, centrada en tres áreas temáticas: conocimiento, conservación y aprovechamiento sustentable, desarrolladas en quince líneas estratégicas. La segunda, preparada, socializada y oficializada en el 2010, se denomina “Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica” y constituye el documento que actualmente orienta la conservación de la diversidad a escala nacional. Está conformada por siete líneas estratégicas para atender lo relativo a la pérdida de la biodiversidad en el país y siete ejes transversales para garantizar su conservación (Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, 2010).

Las líneas estratégicas comprenden: i) gestión de la información; ii) conservación de especies amenazadas; iii) áreas estratégicas para la conservación; iv)

⁸ Segunda categoría de ordenamiento dentro de parque nacional más restrictiva en cuanto a uso y ocupación del territorio, sólo antecedida por la Zona de Protección Integral la cual abarca ecosistemas o biotopos frágiles que ameritan protección absoluta.

aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica; v) prevención, control y erradicación de especies exóticas; vi) control y fiscalización de organismos genéticamente modificados y vii) prevención y manejo del tráfico o comercio ilícito de especies; todas, altamente importantes para la gestión del páramo como espacio socioeconómico y natural.

Los ejes transversales versan sobre: i) ética socialista; ii) soberanía; iii) inclusión y justicia social; iv) educación para la conservación; v) legislación ambiental; vi) gestión para la conservación y vii) gestión y política internacional.

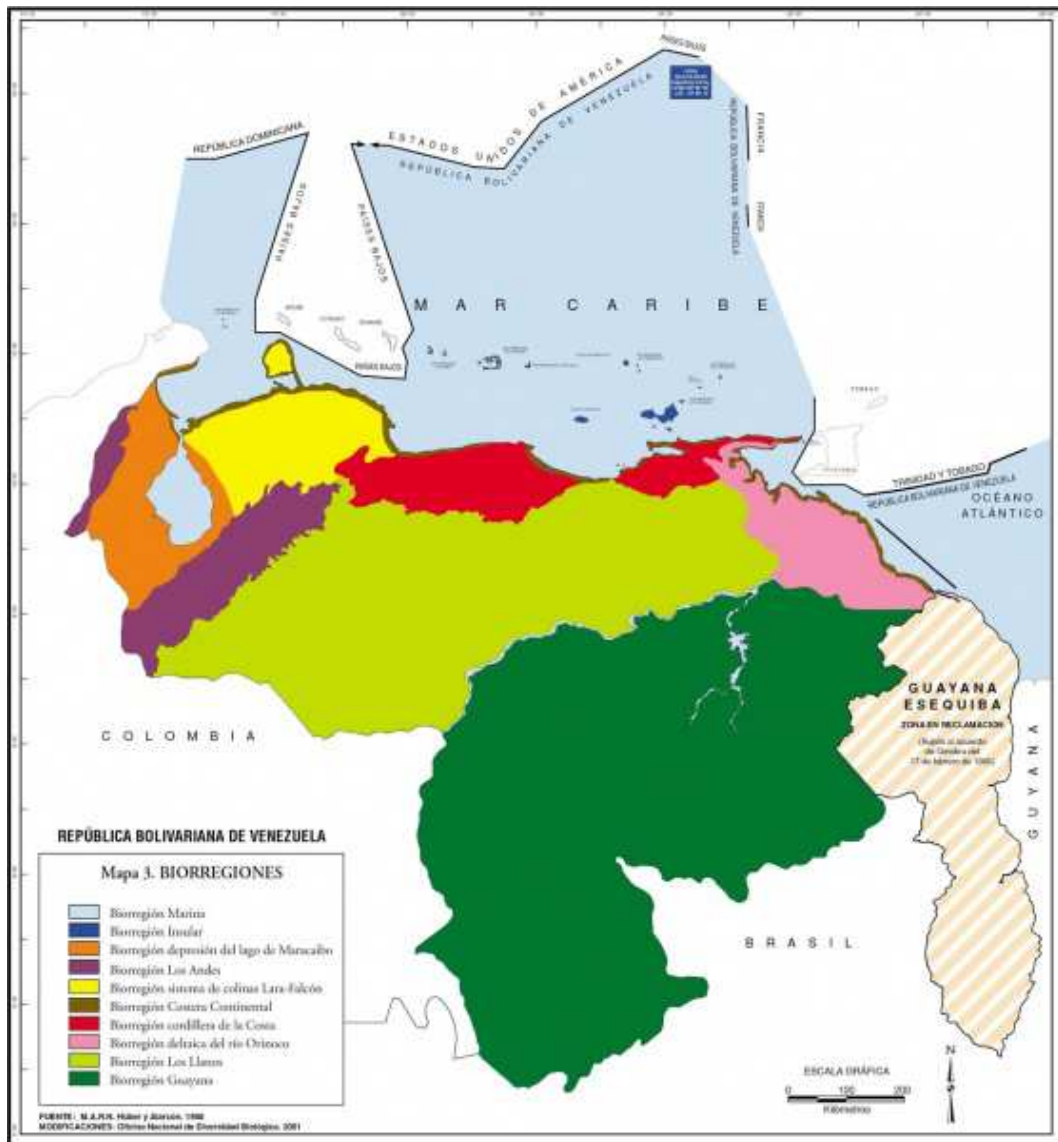
Según este instrumento, el territorio nacional se subdivide en ocho biorregiones: i) marina, costera e insular; ii) los Andes; iii) Cordillera de la Costa; iv) los Llanos; v) Deltaica del Orinoco; vi) Guayana; vi) Depresión del Lago de Maracaibo y viii) Sistemas de Colinas de Lara-Falcón, y para cada una se prevé la formulación de planes de acción biorregionales que aglutinen programas o proyectos específicos a sus características ecológicas.

De ello es menester destacar que la Biorregión los Andes, mostrada en la figura 1.9, incluye parcialmente ó estados (Zulia, Táchira, Mérida, Trujillo, Apure, Barinas y Lara), de los cuales el páramo sólo es un ecosistema más que, vale mencionar, corresponde a una pequeña porción de los mismos (1,34% de su superficie).

Ahora bien, aún cuando en este último instrumento tampoco se hace mención particular al páramo, sí hace referencia a los ecosistemas estratégicos del país (entre los que es posible incluirlos por sus múltiples servicios ecosistémicos) y a la importancia de su conservación para la soberanía nacional.

Así, como instrumento de gestión de los páramos, la Estrategia en cuestión es, junto con los planes de ordenamiento y reglamentos de uso de las ABRAE localizadas en páramo, las referencias más cercanas a directrices para la conservación de este

ecosistema, el aprovechamiento sustentable de sus recursos y el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores.



Fuente: Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, 2010.

Figura 1.9: Biorregiones de Venezuela, según la Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica

POLITICAS SECTORIALES Y CONSERVACIÓN DE PÁRAMOS

Los precursores de la gestión ambiental en Venezuela fueron los antiguos Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura y Cría y de Obras Públicas (Gabaldón, 1984). Ello pone de manifiesto la estrecha vinculación del ambiente con otros sectores de la gestión pública.

Particularmente, en materia de gestión de conservación del páramo, aparte de la política ambiental, las políticas sectoriales más importantes son la agrícola y la turística. Entre ellas, la primera es quizás la de mayor impacto en su conservación debido a la función económica que éstos cumplen en el país: producción de rubros fundamentales para la seguridad agroalimentaria nacional.

En palabras de Romero “El sistema intensivo de los altos Andes es el responsable de la mayor producción de papa en Venezuela, la cual asciende a 349.000 Tm...” de las cuales “...las áreas productoras ubicadas en el estado Mérida aportan 51%...” lo que representa “...el 23% del valor de la producción agrícola...” del mismo (Romero, 2003: 62). Los municipios productivos en este rubro son Pueblo Llano, Rangel, Miranda, Cardenal Quintero y Rivas Dávila, ubicados en el mencionado estado.

De manera general, se puede señalar que los fundamentos de la política agraria nacional se centran en la diversificación productiva, la eliminación del latifundio, el rescate de tierras ociosas, el crédito agrícola, la transferencia tecnológica y el desarrollo de infraestructura de apoyo a la producción (Arias, 2004). Sin embargo, es de acotar que estos lineamientos de actuación pública han contribuido con la intensificación y expansión del uso agrícola y con la sustitución de espacios naturales por espacios productivos, en diferentes regiones del país, entre ellas la de los Andes.

Si bien algunos expertos como Artilez (2006) señalan que la política agrícola del país pone de manifiesto la necesidad de proteger el ambiente y la diversidad biológica, a razón de que éstos son base de los Derechos Humanos y de la autosustentación agroalimentaria, es de señalar que, en especial, la estrategia de rescate de tierras ociosas ha representado una amenaza para los espacios naturales, entre ellos, los que se conservan, inalterados o poco intervenidos, por iniciativa privada, en tanto que su improductividad económica ha sido motivo de expropiación de tierras por parte del Estado venezolano. Asimismo, se puede agregar que la estrategia de intensificación del uso, atenta contra la calidad ambiental en tanto que ha sido motivo de incremento en el uso de agroquímicos, este último, estimulado indirectamente por el Estado a través del subsidio de sus precios y, por ejemplo, de la expropiación de comercializadoras de insumos agrícolas para, entre otros aspectos, facilitar el acceso a productos como fertilizantes y pesticidas.

En la actualidad, la administración pública ha puesto en marcha la denominada “Misión AgroVenezuela 2011-2012”, como llamado al aprovechamiento agrícola de todas aquellas porciones de tierra o espacios que se puedan convertir en productivos, teniendo como incentivo el incremento al acceso de insumos agrícolas y el acompañamiento técnico.

De esta misión destaca: i) es una política pública; ii) vinculada a la seguridad agroalimentaria del país; iii) busca la inversión en sectores estratégicos; iv) constituye una convocatoria masiva y v) se propone el incremento de la superficie sembrada, la provisión de insumos y la mecanización, así como el incremento de la producción (Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierra, 2011a).

Llama la atención, entre el conjunto de estrategias de esta misión, la referida a la expansión de la frontera agrícola, así como la ausencia de algún lineamiento explícito que exponga la necesidad de armonizar sus objetivos con las condiciones ecológicas de

los espacios potencialmente aprovechables, en tanto que ambos aspectos pueden conducir a un aumento de la intervención de espacios naturales, como por ejemplo, del páramo donde el uso agrícola se caracteriza por ser intensivo, tanto por el número de cosechas al año como por el uso de agroquímicos y donde, en especial, la mecanización ha demostrado ser una técnica de alto impacto en el ecosistema de acelerado incremento, gracias a los créditos para la adquisición de maquinaria.

Entre los logros publicados por el ente rector de la política agrícola nacional, el más difundido es el relativo al incremento de la superficie cosechada (49% entre 1998-2010), (Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, 2011b). No obstante, no se disponen de registros que permitan discriminar cuánta de esta superficie correspondía a áreas naturales y, de ellas, cuántas se localizaban en zonas de páramo, pudiéndose sólo presuponer que una importante porción derivó de la conversión de espacios naturales a unidades de producción.

Con este importante incremento en la superficie cultivada y la Misión AgroVenezuela, lo que se puede esperar es una mayor presión sobre los ecosistemas a razón de una expansión de la frontera agrícola con escaso seguimiento y control, así como una mayor afectación de la diversidad biológica por eliminación de hábitat, de lo cual los páramos no serán una excepción.

Por su parte, en materia de turismo, la política venezolana está orientada a hacer de éste un factor dinamizador del desarrollo endógeno mediante la inversión pública y privada, y el fomento de una cultura turística. En el Plan Estratégico Nacional de Turismo (2009-2013) se establece como objetivo general, el desarrollo del Sistema Turístico Nacional garantizando la protección y conservación del ambiente, por ejemplo, a través de la promoción y el posicionamiento del patrimonio turístico natural, cultural, histórico y religioso a escala nacional e internacional, garantizando la conservación del ambiente y la identidad cultural (Ministerio del Poder Popular para el Turismo, 2009)

Amén de este objetivo estratégico destaca, entre las estrategias y políticas, la carencia de lineamientos específicos en torno al seguimiento y la evaluación del impacto de la actividad en los espacios naturales, particularmente cuando esta última es de carácter masivo, como ocurre en el caso de los páramos, así como de proyectos de desarrollo de un turismo “ambientalmente amigable”. Al respecto sólo se hace referencia a la realización de “...proyectos conjuntos en el marco de la integración regional para el desarrollo del patrimonio cultural e histórico común, bajo criterios de sostenibilidad, sustentabilidad y complementariedad.” (Ministerio del Poder Popular para el Turismo, 2009: 25).

De esta manera la conservación ambiental, la armonía turismo-ambiente y la sustentabilidad ambiental de esta actividad se presentan como planteamiento de rigor más que como lineamientos base que permean transversalmente la estrategia de desarrollo de este sector en el país. Muestra de ello es el hecho que, entre las metas presentadas en el plan, se incluyen aquellas relacionadas con el incremento de la participación del sector en el PIB, la recaudación, el aumento del flujo de turistas internacionales y el aumento en la inversión y el empleo, y no se exponen metas referidas a la conservación del ambiente.

En el sector vivienda, destaca la denominada “Misión Vivienda” destinada a resolver el problema de déficit habitacional de interés social en el país. Iniciada a finales del año 2010, se plantea como meta la construcción de 2.000.000 de unidades en 7 años (Ministerio de Poder Popular para la Vivienda y Hábitat, 2011).

Por medio de esta misión, la Administración Central ha previsto lograr la desconcentración de población en las grandes ciudades y establecer los desarrollos habitacionales en áreas de menor poblamiento, llevando a la intervención de áreas naturales protegidas, como en el caso del Parque Nacional Henri Pittier y el Parque Nacional Médanos de Coro, en los que este tipo de uso intensivo está prohibido.

En la actualidad, esta misión ya se está ejecutando en el páramo andino venezolano y se ha caracterizado por la construcción de viviendas verticales que incrementan la densidad de población y poseen características constructivas contrarias a la tipología de vivienda tradicional, no adecuadas a las condiciones climáticas imperantes que rompen con el paisaje cultural característico de sus asentamientos humanos y ocupan nuevas áreas, en tanto que su implementación no implica la sustitución de usos agrícolas por residenciales.

Frente a una política para la cual la figura de parque nacional y la presencia de ecosistemas estratégicos para la Nación, parecieran no ser una restricción, es posible suponer que las áreas en páramo donde existen pueblos y pequeñas ciudades, serán de interés para la construcción de nuevas viviendas y que ello puede representar una amenaza más para la conservación integral del ecosistema.

APRECIACIONES FINALES

Por sus características, sus bienes y sus servicios ambientales, los páramos son para Venezuela, un ecosistema estratégico afectado por diversas actividades humanas, entre ellas, la ganadería extensiva, la agricultura intensiva y el turismo en masa, los cuales ponen en riesgo su integridad.

Si bien particularmente en el caso venezolano, el mismo se limita a una reducida porción de la región de los Andes, son numerosas las comunidades que de éste se benefician directa e indirectamente en el país, ya sea por la generación de agua, por la producción de alimentos de demanda nacional que contribuye con la seguridad agroalimentaria, por la oferta de lugares de esparcimiento y turismo de interés para todo el país, o por el resguardo de una importante diversidad biológica que forma parte del patrimonio de la Nación. Sin embargo, su afectación constante está poniendo en riesgo su conservación en el tiempo y en el espacio.

Desde la política ambiental venezolana se han generado diversos mecanismos e instrumentos que contribuyen con el manejo sustentable y protección del ambiente en general frente a la acción humana; entre ellos: acuerdos internacionales, leyes de diversa índole, planes, estrategias, instituciones y políticas sectoriales con enfoque de sustentabilidad ambiental; sin embargo, es importante recalcar que en ellos no se da particular atención a los páramos como ecosistema o se destinan acciones específicas para éstos. Aparte de los PORU de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial que albergan este ecosistema, no se dispone de un instrumento de impacto directo y sistemático para su conservación.

Múltiples y diversas son las instituciones, así como las políticas sectoriales involucradas con la gestión de los páramos y, aun cuando, es común encontrar en ellas el principio de sustentabilidad ambiental, las acciones planteadas y llevadas a cabo no muestran que, en la práctica, las mismas tengan el impacto positivo esperado.

Ello permite suponer que los páramos aún no constituyen para los organismos nacionales de planificación y gestión, un componente del territorio nacional de importancia estratégica para el desarrollo nacional, a pesar que desde muy temprano, en la gestión ambiental nacional se ha entendido su función protectora, su elevado valor paisajístico, así como la dependencia intrínseca de las poblaciones de las montañas andinas con este ecosistema, manifiesta por ejemplo, a través de la horticultura que en el mismo se desarrolla y del reconocimiento, más recientemente, de su relevancia en la producción de bienes y servicios de carácter intangible, que pueden ser convertidos en expresión económica, al valorar adecuadamente su significado para las regiones.

Por lo aquí señalado, la política ambiental muestra una debilidad que debe ser subsanada, con el propósito de abordar una gestión del páramo que favorezca su aprovechamiento de forma sustentable y su conservación en el tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias, Eliéser, Freddy Matos y Luis Llambí. 2004. *Políticas para la Conservación y el Desarrollo Sustentable de los Páramos Venezolanos, en el marco del Proyecto Páramo Andino: "Conservación de la Biodiversidad del Páramo en los Andes del Norte y Centrales"* (Fondo Mundial Ambiental, FMAM-GEF). Mimeo.

Artilez, José. 2006. La nueva concepción agraria en Venezuela. Consulta de expertos en reforma agraria de América Latina. FAO. Descargado el 2 de mayo de 2011: <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/tenencia/pdf/O1doc.pdf>

Asamblea Nacional. 2013. *Plan de la Patria, 2013-2019*. Descargado el 11 de mayo de 2016: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf

Buroz, Eduardo. 1998. *La gestión ambiental. Marco de referencia para las evaluaciones de impacto ambiental*. Fundación Polar. Caracas, Venezuela. 376pp.

Colectivo Tatuy. 2011. Galería fotográfica. Colectivo de montañismo y ecología. En línea: <http://www.graficultura.net/tatuy/galeria/>. Descargado del 10 de noviembre de 2011

Colectivo Tatuy. 2011. Galería fotográfica. Colectivo de montañismo y ecología. En línea: <http://www.graficultura.net/tatuy/galeria/>. Descargado del 10 de noviembre de 2011.

Comunidad Andina de Naciones. 2009. *Atlas de los Andes del Norte y Centro*. Secretaría General. Lima, Perú. 93 pp.

----- 2002. *Declaración de Cusco sobre Acceso a Recursos Genéticos, Conocimiento Tradicional y Derechos de Propiedad Intelectual de los Países Megadiversos Afines*. En línea: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco29-11-02.htm. Descargado el 21 de Abril de 2011

De los Ríos, Isabel. 2008. *Principios de derecho ambiental*. Segunda Edición Revisada. Editora Isabel de los Ríos. Caracas, Venezuela. 274 pp.

Gabaldón, José. 1984. *Política ambiental y sociedad*. Colección Tiempo de Venezuela. Monte Ávila Editores. Caracas, Venezuela. 225pp.

Instituto Nacional de Parques. 2001. *La institución*. En línea: <http://www.inparques.gob.ve/index.php?institucion=view>. Descargado de 28 de abril de 2011.

Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. 1992. *Un compromiso nacional para el Desarrollo Sustentable*. Informe Nacional de Venezuela. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992. Caracas, Venezuela. 162pp.

Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. 2011a. *Misión AgroVenezuela 2011-2012*. En línea: http://www.mat.gob.ve/publiarchivos/completo_puntos%20tricolor.pdf. Descargado el 2 de mayo de 2011.

Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. 2011b. *Logros del Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras*. En línea: http://www.mat.gob.ve/publiarchivos/Logros_del_MAT_12-04-11_V20.pdf. Descargado el 2 de mayo de 2011.

Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. 2010. *Estrategia Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica*. Caracas, Venezuela. 51pp.

Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. 2011a. *Convenios Internacionales*. En línea:

http://www.minamb.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=136.

Descargado el 20 de abril de 2011

Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas. 2016. *Misión y Visión*. En línea: <http://www.minea.gob.ve/ministerio/>. Descargado del 29 de agosto de 2016.

Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo. 2001. *Plan Nacional de Desarrollo Regional (2001-2007)*.

Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo. 2007. *Plan Nacional Simón Bolívar (2007-2013) Primer Plan Socialista*. En línea:

http://www.cendit.gob.ve/uploaded/pdf/Proyecto_Nacional_Simon_Bolivar.pdf.

Descargado el 5 de mayo de 2011.

Ministerio del Poder Popular para el Turismo. 2009. *Plan Estratégico Nacional de Turismo (2009-2013)*. En línea: <http://www.slideshare.net/MRAUSTIN/plan-estrategico-nacional-de-turismo-2009-2013>.

Descargado el 5 de mayo de 2011.

Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat (2011) *Gran Misión Vivienda*. En línea:

http://www.misionvivienda.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=78.

Descargado el 8 mayo de 2012.

Monasterio, Maximina y Marcelo Molinillo. 1996. *Propuesta de Reserva de Biosfera "Los Páramos de Mérida"*. CIELAT. Facultad de Ciencias. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

-----, 2003. Venezuela. En: Hofstede, R., P. Segarra y P. Mena V. (Eds.). 2003. *Los Páramos del mundo*. Proyecto Atlas Mundial de Páramos. Global Peatland initiative/NC-IUCN/EcoCiencia. Quito, Ecuador.

Naciones Unidas. 2012. *El futuro que queremos*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. En línea: http://www.uncsd2012.org/content/documents/778futurewewant_spanish.pdf. Descargado el 1 de agosto de 2012.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. 2013. *Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019*. En línea: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf. Descargado el 13 de abril de 2016.

Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente. *Declaración de Nusa Dua y las Decisiones del Consejo adoptadas por el Consejo de Administración/ Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su duodécimo período extraordinario de sesiones*. En línea: <http://www.pnuma.org/forumofministers/17-panama/FORO%20DE%20MINISTROS%202010%20VERSIONES%20FINALES/EXPERTOS/REFERENCIA%20ESPANOL/UNEP-LAC-IGWG-XVII.%20Ref%209%20Nusa%20Declaration%20and%20GC%20Decisions%20Advance%20copy.pdf>. Descargado el 21 de Abril de 2011.

Programa Panamericano de Defensa y Desarrollo de la Diversidad Biológica, Cultural y Social. *Declaración de Santa Cruz de la Sierra*. En línea: <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc39.htm>. Descargado el 21 de abril de 2011.

República Bolivariana de Venezuela. 2000. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial 5.453 del 24 de marzo de 2000. Caracas, Venezuela.

-----, 2006. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial N° 5.800, Extraordinario del 10 de abril de 2006. Caracas, Venezuela.

República de Venezuela. 1998. *Plan Nacional de Ordenación del Territorio*. Decreto N° 2.945. Gaceta Oficial N° 36571 del 30 de octubre de 1998. Caracas, Venezuela.

Romero, Liccía. 2003. *Hacia una nueva racionalidad socioambiental en los Andes parameros de Mérida ¿de qué depende?*. Fermentum, año 13, num 36. Enero-Abril 2003. 55-72 p.

VITALIS. 2002. *Conservación y desarrollo sostenible en Venezuela 1992-2002. Visión de la sociedad civil en la implementación de la Agenda 21*. En línea: <http://www.vitalis.net/IndiceRio+10.htm>. Descargado el 29 de noviembre de 2011.

Villegas, José. 2012. *Responsabilidad ambiental del Estado. Aproximación a su configuración en el contexto normativo venezolano*. En: Canónico, Alejandro (Coord). 2012. *El control y la responsabilidad de la Administración Pública*. Editorial Jurídica Venezolana y Centro de Adiestramiento Jurídico. Caracas, Venezuela. 568pp.

WRI, UICN y PNUD. 1992. *Estrategia global para la biodiversidad*. 243 pp.

La Culata de Pueblo Llano,
estado Mérida
Foto: Elides Sulbarán Zambrano,
2011



SEGUNDA PARTE

Lineamientos metodológicos para la
revisión de instrumentos normativos con
fines de conservación de ecosistemas

REVISIÓN DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS CON FINES DE CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS

*T*oda acción destinada a la conservación del ambiente en general o de un ecosistema específico debe, originalmente, considerar la multiplicidad de factores sociales, económicos, políticos y culturales involucrados en su mantenimiento y/o aprovechamiento. Entre esos factores, los relacionados con las políticas públicas son uno de los más importantes, ya que reflejan la importancia de éste para el desarrollo de la Nación, sientan las bases y delimitan la actuación pública y privada para su gestión.

Dentro de las políticas públicas, el caso del orden jurídico es muy importante. Para la conservación y el aprovechamiento de un ecosistema, las leyes, normas y reglamentos constituyen los instrumentos por medio de los cuales el Estado promueve acciones, condiciona o limita el acceso a sus recursos y fija competencias institucionales y responsabilidades ciudadanas. En otras palabras, son el conjunto de regulaciones de obligatorio cumplimiento que rigen las conductas humanas capaces de degradarlo (De los Ríos, 2008) y las funciones de las instancias administrativas encargadas de aplicarlas.

De esta manera, cuando se precise conocer las políticas del Estado para conservar un ecosistema en particular, la revisión documental deberá incluir, además de planes y estrategias, el marco regulatorio en tanto que manifestación clara y concisa del compromiso social asumido en pro de su mantenimiento.

Estando la conservación ambiental ligada a múltiples ámbitos de la vida en sociedad, dicha revisión no podrá circunscribirse a aquellos instrumentos formulados para regir la materia sino que, también debe incluir los que regulan las actividades para las que el ambiente es un factor clave. Por tal motivo, una revisión con miras a identificar fortalezas y debilidades del orden jurídico creado para conservar y manejar

sustentablemente un ecosistema en particular, deberá seguir un esquema de trabajo sistemático y holístico guiado por una metodología exhaustiva.

Ello implica: i) conocer la legislación que se vincula directa o indirectamente con la gestión del ecosistema de interés; ii) revisar exhaustiva y críticamente tales instrumentos y iii) sistematizar la información, de acuerdo a los principios de la conservación y aprovechamiento sustentable del mismo y de los problemas que lo afectan.

Una alternativa metodológica para abordar esta tarea es la preparación, aplicación y análisis de fichas que permitan, de forma precisa y organizada, por un lado, extraer de los instrumentos jurídicos información sobre: i) acciones permitidas, prohibidas y restringidas que apliquen al caso del ecosistema en estudio o a sus componentes; ii) acciones de promoción de la gestión ambiental; iii) principios de gestión y conservación ambiental; iv) estructura administrativa y competencias otorgadas para su gestión, y v) sanciones administrativas y penales pertinentes.

Esto sugiere una secuencia de fases: i) identificación y sistematización de los problemas ambientales y sociales que se evidencian en el ecosistema; ii) identificación y selección de los instrumentos normativos que se relacionan con tales problemas; iii) diseño preliminar de una ficha descriptiva para registrar la información extraída de los instrumentos, aplicación de prueba y ajuste respectivo; iv) aplicación de la ficha descriptiva definitiva; v) diseño de listas de chequeo para evaluar cada instrumento en función de los problemas que afectan al ecosistema, aplicación de prueba y ajuste; vi) aplicación de las listas de chequeo definitivas, y vii) identificación de fortalezas, vacíos o debilidades del ordenamiento jurídico para la conservación del ecosistema y para la resolución de los problemas que lo afectan.

Si bien cada realidad es diferente y el procedimiento de evaluación debe ajustarse a los requerimientos de la revisión, así como a los problemas que evidencia el ecosistema en estudio, en general, esta secuencia de fases, como propuesta metodológica, puede ser útil para llevar la tarea a buen término.

A fin de exponer con detalle cada fase, se tomó como referencia el caso de evaluación del marco regulatorio venezolano, que se hizo para la conservación y solución de problemas socioambientales en el páramo andino, en el marco del “Proyecto Páramo Andino: conservación de la biodiversidad en el techo de los Andes”.

REQUERIMIENTOS DE CONSERVACIÓN Y PROBLEMAS SOCIOAMBIENTALES COMO PUNTO DE PARTIDA PARA LA REVISIÓN DEL MARCO NORMATIVO

En torno a cada ecosistema gira un mundo de problemas de índole ambiental y social, cuya atención eficiente debería asegurar el éxito de su conservación. Entendidos como situaciones negativas o adversas al mantenimiento de la biodiversidad y al aprovechamiento de recursos con criterio de sustentabilidad, deben ser evitados o contrarrestados por el Estado a través de diversos instrumentos, entre ellos, la legislación.

Generalmente asociados a contaminación, eliminación de la vegetación natural, malas prácticas agrícolas, sobreexplotación de recursos, pobreza, escasa educación ambiental, limitada o inexistente asistencia técnica y financiera, e instituciones poco eficientes, estos problemas podrán ser caracterizados con detalle para cada ecosistema, mediante diagnósticos sociales, económicos y ambientales.

Con el propósito de sistematizar la información generada en estos diagnósticos son de especial utilidad los denominados árboles de problemas construidos junto con las

comunidades que habitan o aprovechan esos ecosistemas, puesto que, además de permitir el encadenamiento de causas y consecuencias relacionadas con cada problema, facilitan la identificación de condiciones en las que el Estado tiene injerencia y para las cuales existen o no, referencias legales que favorezcan su solución.

Si los problemas son ocasionados por acciones consideradas dentro del ordenamiento jurídico por medio de prohibiciones, restricciones y medidas de control, promoción, supervisión o sanciones, las bases legales para su atención estarían dadas y sólo restaría la previsión e implementación de mecanismos de gestión de diversa índole, para su solución efectiva. De lo contrario, se está frente a un vacío legal cuya evaluación, posiblemente conduzca a la formulación o propuesta de un instrumento jurídico alternativo.

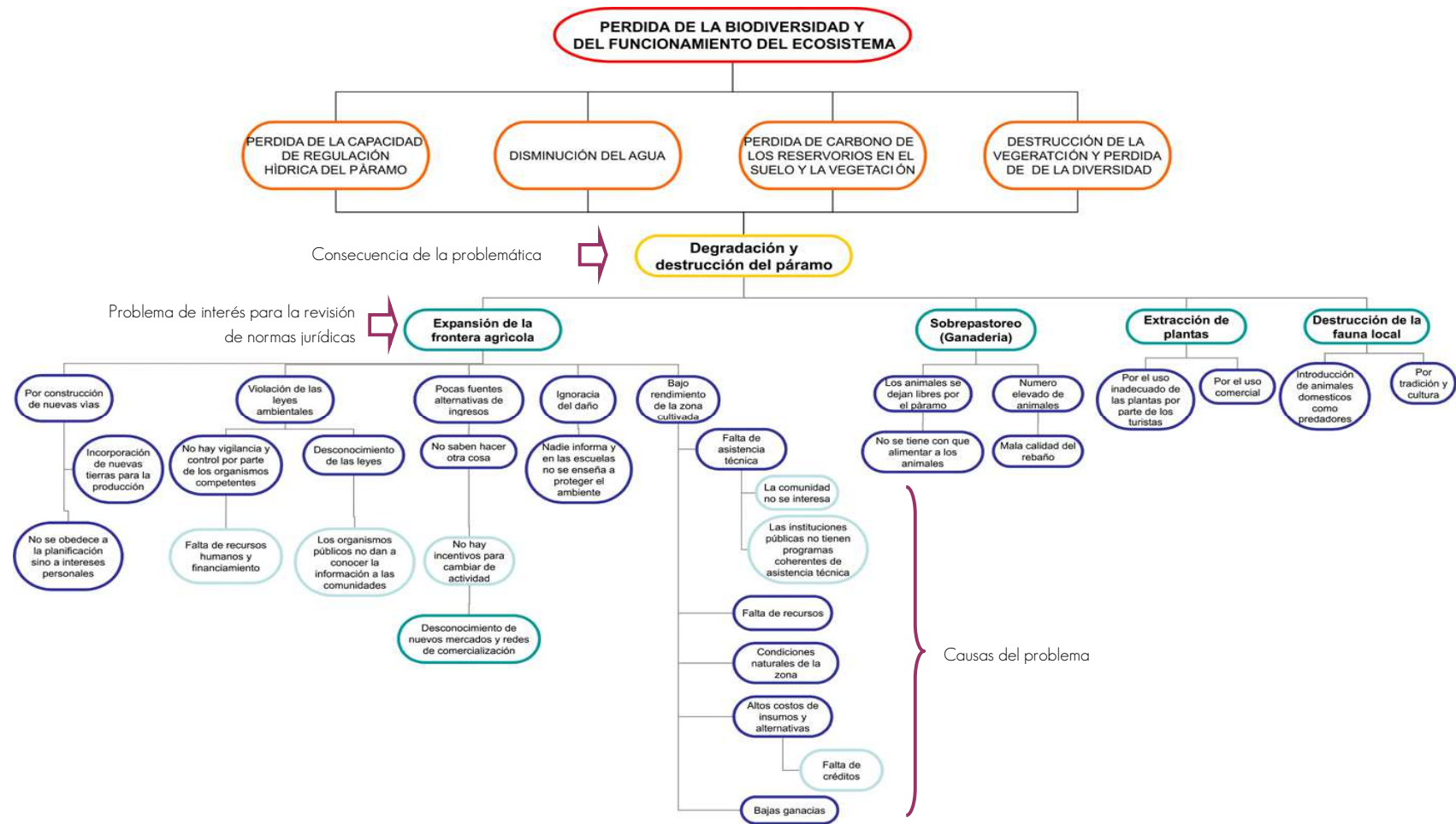
A manera de ejemplo, la figura 2.1 muestra uno de los árboles de problemas resultantes del diagnóstico socioambiental hecho por el Proyecto Páramo Andino, con participación de la comunidad paramera de Gavidia⁹ localizada en el municipio Rangel, del estado Mérida, en el año 2004. En éste, los contenidos resaltados son problemas para los que, a juicio del experto, el Estado ya ha establecido medidas preventivas, correctivas o mitigantes a través de instrumentos jurídicos, o puede hacerlo creando unos nuevos. Son la base para definir “áreas temáticas de interés” a partir de las cuales se organizarán los problemas para identificar y clasificar los diferentes instrumentos regulatorios a revisar.

En el caso tomado como ejemplo, el diagnóstico sobre la situación del páramo de Gavidia hecho para el Proyecto Páramo Andino, permitió la construcción de una lista de problemas en la que se incluyen los siguientes:

⁹ Sitio piloto del “Proyecto Páramo Andino: conservación de la biodiversidad en el techo de los Andes”, Capítulo Venezuela, localizado en el municipio Rangel del estado Mérida, dentro del Parque Nacional Sierra Nevada.

- Expansión de la frontera agrícola e intensificación no sustentable de la agricultura;
- Inadecuada disposición de desechos y materiales peligrosos;
- Contaminación del agua y los suelos;
- Forestación de los páramos con especies exóticas como pinos y eucaliptos;
- Extracción de plantas medicinales en cantidad que sobrepasa la capacidad de regeneración;
- Desecación y degradación de humedales andinos;
- Irregular asistencia técnica al productor;
- Desarrollo de una ganadería extensiva de muy amplia cobertura espacial;
- Desarrollo de actividades turísticas sin criterios ecológicos de sustentabilidad social y ambiental, y
- Escasa participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental.

Los mismos representan el conjunto de problemas para los cuales existen o pueden existir regulaciones que favorezcan su solución. Las figuras 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8 son reflejo de algunos de éstos.



Fuente: Proyecto Páramo Andino, 2004. Venezuela

Figura 2.1: Árbol de problemas. Comunidad de Gavidia, Venezuela. 2004



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 2.2: Expansión de la frontera agrícola



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2009

Figura 2.3: Forestación con especies exóticas

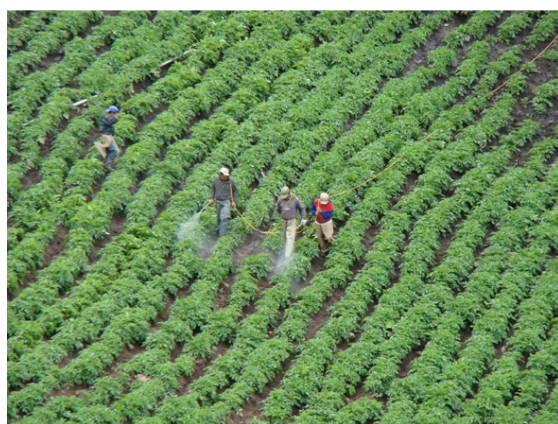


Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

2.4: Contaminación de suelos por uso inadecuado de agroquímicos



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

2.5: Contaminación por uso inadecuado de agroquímicos



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 2.6: Canales para desecación y degradación de humedales altoandinos de ladera



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 2.7: Ganadería extensiva



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2008

Figura 2.8: Efectos de la actividad turística sin criterio de sustentabilidad ambiental

Identificados los problemas sociambientales prioritarios en el ecosistema, sus causas y sus consecuencias, los mismos se organizarán en áreas temáticas de interés.

En el caso del páramo de Gavidia, de la organización y análisis de los problemas prioritarios derivaron siete (7) áreas temáticas:

- Materiales y desechos peligrosos;
- Participación comunitaria;

- Ambiente y diversidad biológica;
- Agua potable para consumo humano y aguas servidas;
- Agricultura;
- Asistencia técnica y
- Ordenación del Territorio (Proyecto Páramo Andino, 2009).

En el marco de cada área se organizan los problemas y se precisan sus características, sus causas y sus consecuencias, particularmente porque ello será de gran utilidad para valorar el alcance y la exhaustividad de la regulación nacional en materia de prevención, promoción, control y sanción de acciones que impactan negativamente al ecosistema. El cuadro 2.1 es un ejemplo de tal organización.

Cuadro 2.1: áreas temáticas de interés, problemas, características, causas y consecuencias

Área Temática	Problemas	Características	Causas	Consecuencias
Ambiente y diversidad biológica	Extracción de plantas medicinales que sobrepasa la capacidad de regeneración del páramo.	Intensiva recolección de plantas medicinales como el frailejón morado.	<ul style="list-style-type: none"> - Demanda de los mercados locales de productos medicinales a base del frailejón morado. - Necesidad de fuentes de ingreso alternativas a la agricultura. 	Especie considerada como vulnerable en el Libro Rojo de la Flora Venezolana (2003).
	Forestación del páramo con especies exóticas como pinos y eucaliptos.	Plantaciones de pinos y eucaliptos a los fines de contrarrestar la erosión laminar.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de conservación de cuencas, implementado por el Ministerio de Agricultura y Cría en la década de 1960 	<ul style="list-style-type: none"> - Introducción de especies extrañas al ecosistema páramo, que incrementa la susceptibilidad a incendios forestales. - Modificación del paisaje natural propio del páramo.

Fuente: elaboración propia

SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Como primer paso para seleccionar los instrumentos normativos a revisar, será necesario preparar un listado exhaustivo de leyes, ordenanzas, reglamentos y otras normas, para depurarlo luego a partir de una revisión que lleve a seleccionar los textos relacionados con los problemas que han sido organizados por área temática de interés.

Como se señaló, por lo general la tendencia es a considerar solamente los instrumentos vinculados a la legislación ambiental; no obstante, ello no será suficiente. También son importantes aquellas normas relacionadas con la Administración Pública, su organización, competencias y obligaciones, así como las que versan sobre temas económicos, de participación ciudadana y organización social.

Respecto a los criterios para seleccionar las normas, lo más recomendable en este caso es fijar unos que, de manera expedita, permitan llevar a cabo el descarte de los no pertinentes. Entre los criterios a utilizar estarían:

1. Objeto de la norma y su relación con las áreas temáticas de interés y los problemas subyacentes.
2. Regulación de la estructura administrativa de la institución encargada de la gestión de las áreas temáticas de interés y de los problemas vinculados a éstas.
3. Asignación de competencias relacionadas con la gestión de las áreas temáticas de interés y sus problemas asociados.
4. Participación ciudadana en la gestión de las áreas temáticas de interés y en la resolución de los problemas involucrados.

El resultado de su aplicación debería ser una lista de textos legales claramente relacionados con las áreas temáticas abordadas, organizada en un cuadro síntesis en el que se sistematice: instrumentos por “áreas temáticas de interés” y, si se considera necesario, por problemas. El cuadro 2.2 es un ejemplo de la organización aquí

planteada, desarrollado para el caso de la comunidad de Gavidia del páramo merideño.

Cuadro 2.2: Ejemplo de áreas temáticas de interés e instrumentos normativos

Área temática de interés	Instrumento legales
Ambiente y diversidad biológica	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República • Ley Orgánica del Ambiente • Ley Penal del Ambiente • Ley de Diversidad Biológica • Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Bosques y Gestión Forestal. • Ley de Aguas. • Ley de Protección a la Fauna Silvestre • Ley Orgánica del Poder Público Municipal. • Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. • Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. • Ley del Impuesto Sobre la Renta. • Reglamento sobre Guardería Ambiental.
Ordenación del Territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República • Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. • Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales. • Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso del Parque Nacional Sierra Nevada. • Ley Orgánica del Poder Público Municipal. • Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública • Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. • Ley Penal del Ambiente. • Ley Orgánica de los Consejos Comunales.
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República • Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. • Reglamento de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario • Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Salud Agrícola Integral. • Ley de Abonos y demás Agentes Susceptible de Operar una Acción Beneficiosa en Plantas, Animales, Suelos y Aguas. • Ley Orgánica del Poder Público Municipal. • Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. • Ley de Aguas. • Ley de Bosques y Gestión Forestal.

Fuente: elaboración propia a partir de Salas y Cadena, 2009.

Como se puede apreciar en el cuadro 2.2 es posible que un mismo instrumento normativo se vincule con varias áreas temáticas de interés o, en otras palabras, sea

común a todas; verbigracia la Constitución. En este caso, lo más adecuado será registrarlo en cada una, a fin de garantizar que la revisión se haga a la luz de todas las áreas sobre las que incide. En este sentido, el propósito de organizar los problemas en áreas temáticas, no es otro que preparar la lista de instrumentos normativos a revisar y tenerlos presente durante todo el proceso.

Los instrumentos a seleccionar deberán estar dentro del conjunto de los que se encuentran vigentes para el momento de la revisión. Ello implica tener actualizada la información sobre los que fueron derogados, parcialmente derogados, parcialmente modificados y los que están en proceso de modificación o derogatoria.

FICHAS DESCRIPTIVAS Y REVISIÓN DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS PERTINENTES

Partiendo del hecho que la revisión de los instrumentos regulatorios seleccionados deberá seguir un patrón común y exhaustivo con el propósito de identificar sus fortalezas y debilidades, para solucionar los problemas socio-ambientales del ecosistema en estudio y promover acciones que vayan en pro de su conservación y aprovechamiento sustentable, deberá diseñarse una guía o instrumento de registro.

Ésta, denominada FICHA DESCRIPTIVA, es un medio que permite recoger, de cada instrumento revisado: i) objeto; ii) vinculación con los problemas socio-ambientales de las diversas áreas temáticas; iii) alcances; iv) competencias que otorga; v) instancias encargadas de su aplicación; vi) otros instrumentos vinculados a su implementación; vii) bondades y limitaciones para la solución de los problemas tratados; viii) posibilidades que brinda para una iniciativa legislativa a fin de llenar posibles vacíos y ix) términos en los cuales el mismo concibe la participación ciudadana.

Tal y como está planteada, esta ficha no sólo permite el registro de información clave contenida en el instrumento, sino también la incorporación de evaluaciones preliminares del equipo experto, respecto a sus fortalezas y debilidades como instrumento para la prevención, control o promoción de acciones relacionadas con la gestión del ecosistema, su uso sustentable y la sanción de las actividades que lo degradan.

Un ejemplo de ficha de registro se muestra en la figura 2.9. La misma fue empleada para hacer la revisión de los instrumentos legales a la luz de los problemas experimentados en el páramo de Gavidia.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales
FICHA DESCRIPTIVA DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS
1- Nombre del instrumento:
2- Objeto:
3- Instancias competentes:
4- Alcances:
5- Problemas del páramo que se vinculan con el instrumento:
6- Competencias que otorga:
7- Otros instrumentos vinculados:
8- Bondades para afrontar los problemas del páramo:
9- Limitaciones que genera para afrontar los problemas del páramo:
10- Posibilidades que brinda a una iniciativa legislativa:
11- Términos en los cuales concibe la participación ciudadana:
12- Observaciones:

Fuente: elaboración propia a partir de Salas y Cadena, 2009.

Figura 2.9: Ejemplo de ficha descriptiva de instrumentos normativos

Los ítems incluidos en la ficha de muestra, refieren lo siguiente:

1. Nombre del instrumento legal: sugiere no sólo el nombre completo de la norma, sino también los datos filiatorios del medio a través del cual se publica y hace oficial (Número y fecha de gaceta, número y fecha del acto administrativo, si corresponde).
2. Objeto: se refiere al objeto que motiva su formulación y sanción, tomando en cuenta su propio texto y la exposición de motivos.
3. Instancias competentes: permite registrar las instituciones y los organismos del Estado que están encargadas de hacer cumplir lo estipulado en norma. Ello es de gran utilidad, puesto que refleja la diversidad de instituciones involucradas en la gestión de los problemas prioritarios y de las “áreas temáticas de interés” en su totalidad.
4. Alcances: diferenciación según el alcance nacional, regional, estatal o municipal (local).
5. Problemas del páramo que se vinculan con el instrumento: comprende la lista de los problemas prioritarios cuya solución se relaciona con el objeto de la norma en revisión. Como un mismo instrumento puede ser común a diversas áreas temáticas de interés, será necesario chequear en el cuadro que vincula área de interés e instrumentos regulatorios (Cuadro N° 2.2), si se están considerando todas aquellas relacionadas con el mismo.
6. Competencias: comprende las atribuciones que otorga el instrumento a las instancias encargadas de su implementación. Permite dimensionar además, las acciones de posible emprendimiento en el marco del mismo, para solucionar los problemas.
7. Otros instrumentos vinculados: busca identificar, dentro del orden jurídico, aquellos instrumentos relacionados con el que está en revisión.

8. Bondades para afrontar los problemas del páramo: tiene como propósito la transcripción de los aspectos esenciales de cada uno de los artículos que están directamente relacionados con los problemas prioritarios, ya sea porque establecen prohibiciones, restricciones, sanciones o porque asignan competencias para gestionar las situaciones que les dan lugar. En este caso, es necesario el registro del número del artículo citado.
9. Limitaciones que genera para afrontar los problemas del páramo: constituye un medio de evaluación que, a partir de la comparación entre los contenidos del instrumento y las características de los problemas tratados, permite reconocer sus debilidades para darles solución mediante su aplicación efectiva. Entre las posibles debilidades figuran: vacíos, discrecionalidad, competencias poco claras o imprecisas, incoherencias/inconsistencias, contradicciones y centralización administrativa.
10. Posibilidades que brinda una iniciativa legislativa: se orienta a detectar alternativas y condiciones que ofrece el instrumento, para permitir la propuesta de uno nuevo que regule de manera específica, las materias generales tratadas por el primero.
11. Términos en los cuales concibe la participación ciudadana: parte de la premisa que existen diversos tipos de participación ciudadana, entre ellas, la participación a nivel de asistencia, la permanente y la orgánica, que van desde un bajo grado de compromiso e identificación con las decisiones y acciones, hasta un alto grado de empoderamiento del proceso de gestión. Su utilidad radica en que lleva a detectar las posibilidades que brinda el instrumento, para que la población se involucre en la solución de los problemas y tome decisiones al respecto.
12. Observaciones: busca compilar las apreciaciones finales del equipo experto respecto a la efectividad del instrumento regulatorio para prevenir, controlar o revertir los problemas identificados. De ello pueden derivarse planteamientos tales

como la creación de un nuevo texto legal o la propuesta de revisión de otros instrumentos para atender más a fondo el caso.

En líneas generales, una ficha descriptiva para la revisión de instrumentos regulatorios, debería permitir identificar:

- Relación del instrumento legal con los problemas tratados;
- Acciones relacionadas con el problema en cuestión ya sean desde la perspectiva del control, la prevención, la prohibición, la sanción o la promoción;
- Competencias para aplicar el instrumento y legislar en la materia;
- Vacíos legales en materia de gestión de los problemas de interés, especialmente para la fase de prevención;
- Fortalezas del instrumento para hacer frente a los problemas de interés y
- Posibilidades para legislar en la materia y llenar los vacíos encontrados.

Si se parte del hecho que uno de los propósitos de la revisión es detectar debilidades en el ordenamiento jurídico, para resolver los problemas ambientales y sociales en un ecosistema particular, la ficha deberá apuntar a registrar con detalle, todo aquello que pueda dar cuenta de tal debilidad, tanto desde el punto de vista administrativo como normativo.

Recordando que un mismo instrumento puede estar vinculado a varias áreas temáticas de interés, será necesario tener especial cuidado al momento de listar los

problemas prioritarios que se vinculan con dicho instrumento, a fin de no olvidar alguno y lograr un análisis lo más completo posible.

Finalmente, las fichas debidamente registradas podrán organizarse según tipo de instrumento y jerarquía dentro del sistema de leyes del país.

La ficha presentada en la figura 2.10 fue diseñada particularmente para el páramo de Gavidia, como sitio piloto del Proyecto Páramo Andino en Venezuela y puede aplicarse a manera de prueba en los casos que se requiera a fin de corroborar, por un lado, su adecuación a los objetivos propuestos en la revisión y, por otro, hacer los ajustes respectivos. En este particular, ejemplifica la revisión de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de Venezuela.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales

FICHA DESCRIPTIVA DE INSTRUMENTOS Normativos

- 1- Nombre del instrumento legal: Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N° 5.806 Extraordinario del 10 de abril de 2006.
- 2- Objeto: desarrollar los principios constitucionales relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control.
- 3- Instancia competente: alcaldías, concejos municipales, consejos de planificación pública local.
- 4- Alcances: local y nacional.
- 5- Problemas del páramo que se vinculan con el instrumento legal: contaminación de aguas de consumo humano, ausencia de aducción de aguas servidas y pozos sépticos, ausencia de sistemas de potabilización de agua, escasa participación ciudadana y ausencia de asistencia técnica.
- 6- Competencias: elegir autoridades; crear parroquias y otras entidades; crear instancias, mecanismos y sujetos de descentralización, conforme a la Constitución de la República y la ley; asociarse en mancomunidades; legislar en materias de competencia municipal; gestionar materias de sus competencias.
- 7- Otros instrumentos vinculados: Constitución de la República, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley Orgánica del Ambiente, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio; Ley Orgánica para la Ordenación Urbanística, Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, Ley Orgánica de los Consejos Comunales, Ley de Aguas, Ley de Bosques y Gestión Forestal, Ley Orgánica para la Prestación del Servicio de Agua Potable y de Saneamiento.
- 8- Bondades para afrontar los problemas del páramo:
 - El municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela;
 - La autonomía es la facultad para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo;
 - En el ejercicio de su autonomía, el municipio puede legislar en materia de su competencia y sobre la organización y funcionamiento de los distintos órganos del municipio, gestionar las materias de su competencia e impulsar y promover la participación ciudadana.
 - A los municipios les corresponde la ordenación de su territorio, la protección del medio ambiente y de la salubridad pública, el suministro de agua y el tratamiento de las aguas residuales, así como el respeto y garantía de los derechos ambientales de los vecinos, entre otras competencias..
- 9- Limitaciones para afrontar los problemas del páramo: aquellas que por ley delimitan las competencias municipales. La ley es muy específica al señalar que serán competencias del municipio, todas aquellas actuaciones relativas a asunto propios de la vida local, lo que limita su actuación en la solución de los problemas del páramo, en tanto que éstos son de carácter regional.
- 10- Posibilidades que brinda el instrumento a una iniciativa legislativa: contempla explícitamente la iniciativa legislativa como un medio de participación ciudadana (solicitada por más del 0,1% de los electores del municipio), así como un conjunto de instrumentos jurídicos que permiten legislar sobre su gobierno. De igual manera, señala que la ausencia de legislación nacional sobre competencias concurrentes, no limita al municipio para que ejerza las mismas.
- 11- Términos en los cuales el instrumento concibe la participación ciudadana: orgánica, de forma individual o a través de representantes.
- 12- Observaciones: no refiere específicamente cuáles son las materias en las cuales es posible la iniciativa legislativa a escala municipal. Se asume que son aquellas en las que el municipio tiene competencia y que corresponden al desarrollo de la vida local, como en el caso de la conservación y la sustentabilidad ambiental.

Fuente: elaboración propia a partir de Salas y Cadena, 2009.

Figura 2.10: Muestra de ficha descriptiva de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2006

LISTA DE CHEQUEO Y EVALUACIÓN DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Con el propósito de evaluar las fortalezas y debilidades del ordenamiento jurídico para la solución de los problemas que experimenta un ecosistema, se puede hacer uso de instrumentos propios de la técnica legislativa, como las listas de chequeo o checklist.

Como herramientas, las listas de chequeo son una colección de criterios de comprobación para verificar la necesidad de crear un nuevo texto legal y los contenidos que el mismo debería aglutinar; en otras palabras, es el "...conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo." (Martí, 1989: 255) y como tal, son oportunas para evaluar los instrumentos revisados a través de las fichas descriptivas, desde la perspectiva de sus vacíos o insuficiencias para la protección de un ecosistema.

Su diseño comprende el planteamiento de diversas preguntas para confrontar los problemas prioritarios con los contenidos de las fichas descriptivas. Esto quiere decir, que su aplicación se hace a la escala de problemas interrelacionados, aun cuando correspondan a diferentes áreas temáticas de interés. Por ello se espera abordar un trabajo de evaluación integral a partir de todos los instrumentos regulatorios revisados en la fase descriptiva.

Como en este caso, lo que se espera es evaluar: i) el grado de adecuación del ordenamiento jurídico vigente para solucionar los problemas socio-ambientales del ecosistema y ii) si realmente se requiere un nuevo instrumento legal, los contenidos de la lista de chequeo deben sustentarse en criterios estrictos que, por un lado, eviten la denominada “marea normativa” y el perfeccionismo que conducen a textos legales con excesiva regulación y, por otro, incrementen la eficacia de la norma (Martí, 1989).

A los efectos de la evaluación, se sugiere el uso de listas de chequeo sin casillas, es decir, con respuestas abiertas que faciliten al grupo experto, registrar con detalle cada una de las conclusiones a las que se llega.

Para el caso particular del Proyecto Páramo Andino, Capítulo Venezuela, la lista de chequeo se diseñó considerando los siguientes apartados: i) área temática de interés; ii) factibilidad de abordaje legal del área temática de interés; iii) necesidad de una nueva regulación y iv) competencias de regulación. Una lista de chequeo modelo, se presenta en la figura 2.11.

Universidad de Los Andes
Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales

LISTA DE CHEQUEO

1.- Problema

- 1.1.- ¿Cuál es el problema a evaluar con fines de iniciativa legislativa?
- 1.2.- ¿Cuáles son las causas del problema?
- 1.2.- ¿Cuáles son las razones por las cuales se evalúa el problema con fines de iniciativa legislativa?

2.- Factibilidad de abordaje legal del problema

- 2.1.- ¿Puede obtenerse de otra manera la solución del problema sujeto a evaluación?
- 2.2.- ¿De qué manera?
- 2.3.- ¿Existe un deber jurídico que obligue a legislar sobre las causas del problema?
- 2.4.- ¿En cuáles instrumentos aparece referida esa obligación y de qué manera?
- 2.5.- ¿Ya existen normas que consideren las causas del problema?
- 2.6.- ¿En cuáles instrumentos, están reguladas?
- 2.7.- ¿En esos instrumentos, el problema está suficientemente regulado?
- 2.8.- Si existen debilidades, ¿Cuál es el posible grado de perjuicio por la existencia de éstas?

3.- Necesidad de una nueva norma

- 3.1.- Considerando los señalamientos anteriores ¿se mantiene aún la necesidad de regulación?
- 3.2 ¿Por qué?

4.- Competencias de regulación

- 4.1 ¿A quién le compete atender el vacío legal identificado?
- 4.2.- ¿Es el momento preciso para crear una norma o modificar la existente?
- 4.3.- ¿Cuáles son las circunstancias y las relaciones existentes que favorecen la creación o modificación de la normativa existente?

Fuente: elaboración propia a partir de Salas y Cadena, 2009.

Figura 2.1 1: Modelo de lista de chequeo

Los ítems incluidos en la lista modelo, refieren lo siguiente:

1. Problema: intenta compilar en un problema concreto, todos aquellos que están interrelacionados aun cuando pertenezcan a un área temática de interés distinta, sus causas y las razones por las cuales se considera que el mismo debe abordarse a partir de una iniciativa legislativa.
2. Factibilidad de abordaje legal del problema: plantea preguntas que llevan a dilucidar si el problema concreto realmente puede y debe ser abordado desde el punto de vista jurídico. Por ello es necesario indagar la posibilidad de darle otro tipo de solución al problema, que no sea la jurídica, y la manera como se puede abordar la alternativa.

Aunado a lo anterior, en esta fase se investiga la existencia de un deber jurídico o mandato legal que obligue a regular las causas del problema y el texto legal del cual deriva ese deber o mandato.

Para completar la información, también se incluye lo relacionado con la exhaustividad de la regulación en función de las características del problema y el grado de perjuicio que puede acarrear la existencia de debilidades en el marco normativo.

3. Necesidad de una nueva norma: este ítem se plantea con el fin analizar, desde la perspectiva de los resultados anteriores, si aún es necesaria una nueva regulación y por qué. En ello, el equipo experto deberá exponer las razones que justifican la propuesta de un nuevo texto legal.
4. Competencias de regulación: trata todo lo relativo a las competencias para legislar sobre la materia, es decir, indaga sobre quién recae la responsabilidad de subsanar las debilidades encontradas. Aunado a ello, aborda dos interrogantes muy importantes referidas a la pertinencia de crear o modificar una norma y las

circunstancias que estarían a favor o en contra de iniciar un proceso de creación o modificación de instrumentos legales.

Un ejemplo resumido de lista de chequeo aplicada para el Proyecto Páramo Andino, Capítulo Venezuela, en el año 2009, se muestra en la figura 2.12.

Universidad de Los Andes
Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales

LISTA DE CHEQUEO

1.- Problema

1.1- ¿Cuál es el problema a evaluar con fines de iniciativa legislativa?: contaminación del agua.

1.2- ¿Cuáles son las causas del problema?: cultivo a orillas de nacientes y cuerpos de agua, con elevada aplicación de agroquímicos; abrevado de ganado, en nacientes y cursos empleados para suministro humano; mala disposición de desechos tóxicos y descarga directa de aguas servidas en cuerpos de agua.

1.2- ¿Cuáles son las razones por las cuales se evalúa el problema con fines de iniciativa legislativa?: constituye un factor de degradación ambiental y de disminución de la calidad de vida de la población

2.- Factibilidad de abordaje legal del problema

2.1.- ¿Puede obtenerse de otra manera la solución del problema sujeto a evaluación? sí

2.2.- ¿De qué manera? Por medio de asistencia técnica al productor, de equipamiento (suministro de agua potable y tratamiento de aguas servidas), de educación ambiental, de ordenación del territorio y de control posterior de actividades agrícolas.

2.3.- ¿Existe un deber jurídico que obligue a regular las causas del problema? si

2.4.- ¿En cuáles instrumentos aparece referida esa obligación y cómo se plantea este deber? En la Constitución de la República, en la que se establecen a las competencias municipales, entre ellas: la protección del ambiente y la disposición de aguas servidas. En la misma se establece la necesidad de desarrollar los principios constitucionales del régimen municipal a través de una ley orgánica (Ley Orgánica del Poder Público Municipal), (Dis. Trans 4ª. 7). De igual manera, la Carta Magna establece que la protección y la garantía de un ambiente sano y seguro, deberán hacerse de conformidad con la ley (art. 127); que el proceso de desarrollo será sustentable y la ordenación del territorio será regulada por una ley orgánica (art. 128) y que el uso, manejo, transporte y almacenamiento de sustancias tóxicas y peligrosas, se regulará por medio de una ley especial (art. 129).

El deber jurídico también se pone de manifiesto en la Constitución, cuando se señala que la ley establecerá las disposiciones necesarias para garantizar la protección, aprovechamiento y recuperación de las aguas (art. 304).

2.5.- ¿Ya están reguladas las causas del problema? si

2.6.- ¿En cuáles instrumentos, están reguladas? En la Ley de Aguas (2007), como instrumento que desarrolla los principios básicos y específicos de la protección y manejo de las aguas, con fines de su conservación y

aprovechamiento sustentable. Así mismo, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, donde se establece como obligación del municipio la gestión de los sistemas de suministro de agua potable y de recolección de aguas servidas; en la Ley de Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos, donde se prohíbe la descarga o vertido de sustancia peligrosas en cuerpos de agua, así como el abandono de empaques o envases, tanto en suelos como en cuerpos de agua; en la Ley de Bosques y Gestión Forestal, en la que se regula el régimen de aprovechamiento de los bosques y de la vegetación no boscosa, y en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que controla la expansión de la agricultura que se hace a expensas de bosques destinados a protección ambiental.

2.7.- ¿En esos instrumentos, el problema está suficientemente regulado? No. Si bien en el caso de la Ley de Aguas el instrumento es bastante completo, la misma muestra debilidades en materia de protección de humedales entre ellos, los propios del páramo.

En el caso de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, las debilidades se relacionan con la ausencia de restricciones para abrevar ganado en cuerpo de agua que se emplean con fines de suministro humano; para controlar el uso de agroquímicos en pequeñas unidades de producción, cerca de humedales propios del páramo y en áreas de fuertes pendientes, así como para controlar la agricultura en las inmediaciones de cuerpos de agua.

2.8 ¿Cuál es el posible grado de perjuicio por la existencia de estas debilidades? En el caso del páramo el grado de perjuicio es importante debido a que: i) buena parte de sus fuentes de agua son los humedales, sólo protegidos específicamente por el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso del Parque Nacional Sierra Nevada: ii) el pastoreo del ganado bovino se hace de manera extensiva sin restricciones, generando contaminación de aguas para consumo humano y compactación de suelos que deterioran los humedales y iii) la acumulación de agroquímicos aplicados por pequeños agricultores, sin asistencia técnica alguna, la cual puede conducir a graves problemas de salud y contaminación de aguas.

3.- Necesidad de una nueva regulación

3.1.- Considerando los señalamientos anteriores ¿se mantiene aún la necesidad de regulación? Si

3.2 ¿Por qué? Si bien en varias leyes se promueve la protección de ecosistemas frágiles y de las aguas, no se consideran aspectos esenciales relacionados con el páramo, en tanto que ecosistema y espacio con una dinámica natural y socioeconómica particular, que requiere regulaciones específicas para su conservación y aprovechamiento sustentable.

4.- Competencias de regulación

4.1 ¿A quién le compete atender el vacío legal identificado? Al Concejo Municipal como órgano deliberante con competencias en materia de regulación a escala local. Ahora bien, el abordaje de este problema a escala municipal impide su tratamiento a escala regional e integrado, por lo que se considera pertinente atenderlo a una escala que permita crear un instrumento legal con un alcance espacial mayor; en este caso, a nivel de la región de los Andes Venezolanos, lo que implica una ley especial que desarrolle la Ley Orgánica del Ambiente en esta materia.

4.2.- ¿Es el momento preciso para crear o modificar una regulación? No.

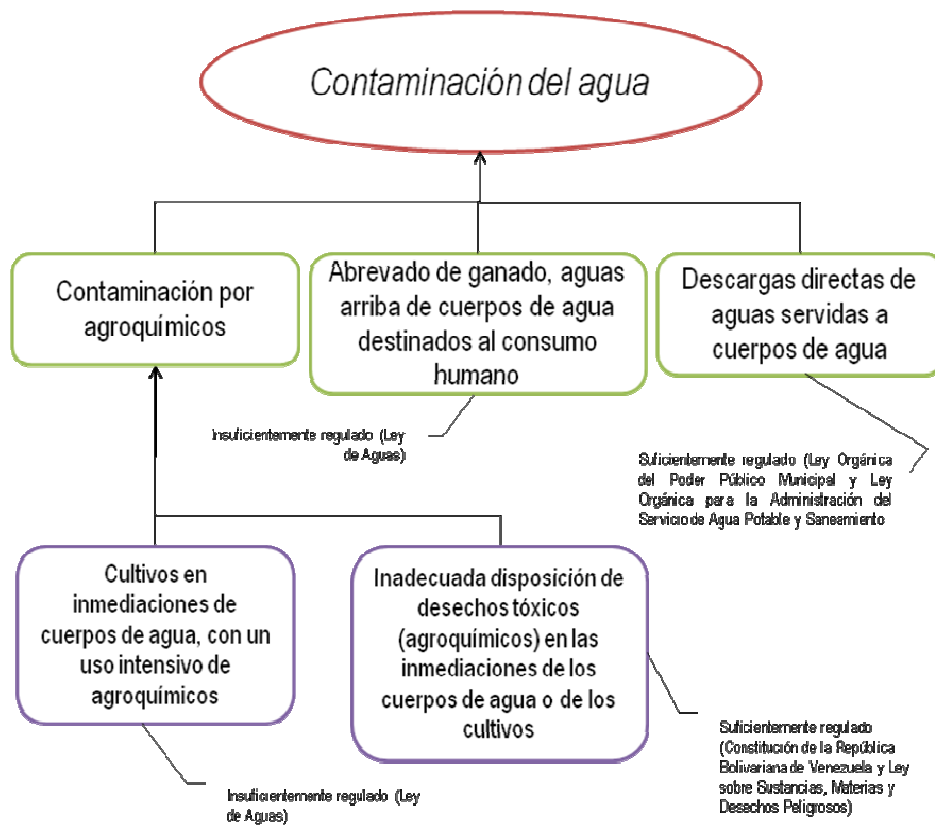
4.3.- ¿Cuáles son las circunstancias y las relaciones existentes, que favorecen o no la regulación? Las que favorecen la regulación es el reconocimiento por parte de las comunidades parameras de que existen serios problemas ambientales que deben ser solucionados. Las que no favorecen tal regulación, son prioridades legislativas que en este momento tiene el Estado, orientadas fundamentalmente a incrementar su control sobre las actividades económicas que los agentes privados desarrollan en el país y hacia la consolidación del "Estado Comunal".

Fuente: elaboración propia a partir de Salas y Cadena. 2009.

Figura 2.12: Ejemplo de lista de chequeo del problema "contaminación del agua"

Para complementar las listas de chequeo y sistematizar sus resultados, se puede preparar un encadenamiento entre: área temática, problemas asociados y regulación aplicable. Ello llevaría a identificar rápidamente aquellos problemas cuyas causas están suficientemente reguladas, las debilidades o los vacíos.

Un ejemplo de este tipo de encadenamiento se muestra en la figura 2.13. En esta se puede apreciar cómo, al problema específico “contaminación del agua”, se asocian varios problemas cuyas causas, p. ej., están insuficientemente reguladas, como en el caso de la contaminación por agroquímicos debido a la existencia cultivos en las inmediaciones de cuerpos de agua. A esta conclusión se llega en razón de que, en el páramo: i) hay humedales no protegidos por la ley, en torno a los cuales se practica agricultura intensiva, como lagunas y turberas, y ii) no hay restricciones específicas para cultivar en alta pendiente y aguas arriba de los mismos, más allá de la Ley Forestal de Suelos y Agua, y su Reglamento.



Fuente: elaboración propia a partir de Salas y Cadena, 2009.

Figura 2.13: encadenamiento área temática-problema-regulación aplicable

De esta manera se puede llegar, de forma más rigurosa, a conclusiones sobre el ordenamiento jurídico y su efectividad para la protección de un ecosistema. Por un lado, es posible identificar vacíos legales que darían cabida a nuevos instrumentos que regulen las materias no consideradas aun y, por otro, proponer el fortalecimiento de instrumentos que, si bien regulan la materia de interés, la realidad muestra que son débiles en la consideración de elementos asociados a la gestión del mismo.

A manera de resumen, la figura 2.14, muestra la secuencia de fases que propone esta metodología.



Fuente: elaboración propia

Figura 2.14: Secuencia de fases de la propuesta metodológica

APRECIACIONES FINALES

La revisión de instrumentos normativos, desde la perspectiva de cualquier objeto de estudio, es una labor cuyos procedimientos no se pueden estandarizar. De allí que sólo sea posible brindar algunos lineamientos que orienten el trabajo y que impidan que el propósito perseguido, se diluya en la revisión misma.

Cada equipo tiene, bajo su responsabilidad, diseñar su propio procedimiento de revisión. Sin embargo, pueden considerarse como actividades de referencia y fundamentales: i) la selección, dentro del ordenamiento jurídico, de los instrumentos a revisar; ii) la identificación y sistematización de la información a recabar de cada instrumento; iii) la revisión y extracción de información y, finalmente, iv) la evaluación de las bondades y debilidades del instrumento. No obstante, como ello debe realizarse con un objetivo específico, se considera que tomar en cuenta los problemas ambientales y de gestión que experimenta un ecosistema particular, es altamente útil para ello.

Lo que aquí se presentó como caso de estudio, es sólo una experiencia de la que se obtuvo resultados precisos en torno al ordenamiento jurídico venezolano y su efectividad para la solución de los problemas ambientales del ecosistema páramo en el país. La misma se caracterizó por la implementación de un procedimiento expedito y sencillo que condujo a una conclusión precisa: en el país el ordenamiento jurídico es suficiente para proteger de manera general el páramo y sus recursos requiriéndose sólo la formulación de un instrumento específico, que puede ser una ordenanza municipal o, mejor aún un Decreto Presidencial o, mejor aún, una ley especial para asegurar su resguardo integral desde el punto de vista ambiental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

De los Ríos, Isabel. 2008. *Principios de derecho ambiental*. Segunda Edición Revisada. Editora Isabel de los Ríos. Caracas, Venezuela. 274 pp.

Llamozas, Silvia *et al.* 2003. *Libro Rojo de la Flora Venezolana*. PROVITA, Fundación POLAR, Fundación Instituto Botánico de Venezuela "Dr. Tobías Lasser" y Conservación Internacional. Caracas, Venezuela. 555 pp.

Martí, Miguel. 1989. *La técnica de la checklisten*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 290pp.

Proyecto Páramo Andino. 2004. *Diagnóstico Comunitario*. Sitio Piloto Gavidia. Instituto de Ciencias Ambientales y Ecológicas. Mérida, Venezuela. Mimeo.

Salas-Bourgoin, María. 2009. *Instrumentos legales de soporte a los planes de sitio del Proyecto Páramo Andino*. Primer Informe. Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Universidad de Los Andes. Venezuela. Mimeo.

Salas-Bourgoin, María y Yulier Cadena Montero. 2009. *Instrumentos legales de soporte a los planes de sitio del Proyecto Páramo Andino*. Segundo Informe. Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales. Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Universidad de Los Andes. Venezuela. Mimeo.

El Potrero, divisoria de aguas entre las cuencas de Chirurí y Torondoy.
Parque Nacional Sierra de La Culata
Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011



TERCERA PARTE

Legislación Venezolana y
conservación del páramo: fortalezas
y debilidades

LEGISLACIÓN VENEZOLANA Y CONSERVACIÓN DEL PÁRAMO EN VENEZUELA

La materia ambiental ha tenido una larga, importante y valiosa trayectoria en la legislación venezolana heredada de la época colonial, continuada a través de decretos conservacionistas de Simón Bolívar¹⁰ y ampliada luego por medio de diversas leyes, entre ellas, la Ley de Bosques, Suelos y Aguas de 1910; la Ley de Vigilancia para Impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo de 1937; la Ley Aprobatoria de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América de 1941; el Decreto de Creación del Servicio de Guardería Ambiental en la Fuerzas Armadas de Cooperación de 1958 y la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966.

Paralelo a este proceso se desarrolló otro del que derivaron normas que, siendo propias de otras materias, incidían en la gestión ambiental, a saber: i) la Ley de Reforma Agraria de 1960 de gran valor porque constituyó “...uno de los primeros instrumentos jurídicos en regular de manera integral los recursos naturales o bienes ambientales.” (Mejías, 2007: 87); ii) la Ley Aprobatoria de la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos del Mar de 1961; iii) la Ley de Abonos y demás Agentes Susceptibles de Operar una Acción Beneficiosa en Plantas, Animales, Suelos y Aguas de 1964 y iv) la Resolución sobre Determinación de Desechos Tóxicos o Peligrosos de 1983, por mencionar algunas.

Con el pasar del tiempo el orden jurídico ambiental venezolano se ha hecho cada vez más integral y complejo, hasta el punto de incluir la protección de las especies

¹⁰ Creación de juntas provisionales de agricultura y comercio (Cúcuta, 1820); Creación de direcciones de minería en cada departamento (Lima, 1825); Repartición de tierras a la comunidad (Cusco, 1825); Resolución a favor al aumento de las vicuñas en Perú (Cusco, 1825); Medidas de conservación del buen uso de las aguas (Chuquisaca, 1825); Medidas de protección y mejor aprovechamiento de la riqueza forestal de la Nación (Guayaquil, 1829), entre otros (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, 1979).

migratorias y de los recursos genéticos, así como la creación de bancos de germoplasma y genotecas, entre otros componentes relevantes. Así mismo, se ha hecho más específica al considerar materias relacionadas con la introducción y propagación de especies exóticas, bioseguridad, aprovechamiento de especies vegetales como el Samán, la Caoba y el Mijao, y la protección de ecosistemas como el manglar y el morichal¹¹.

Si bien el conjunto de regulaciones ambientales y las ABRAE con fines conservacionistas han contribuido con la protección del ecosistema páramo, las actividades económicas que en el mismo se desarrollan, como la ganadería extensiva y la agricultura intensiva han derivado en problemas ambientales acumulativos, que ponen en riesgo la permanencia y calidad de sus bienes y servicios ecosistémicos. Tal es el caso de:

1. La expansión e intensificación no sustentable de la agricultura, la cual encuentra factores desencadenantes en:

- El inadecuado manejo de agroquímicos y fertilizantes, producto de la sobredosificación de productos, bajo la falsa creencia que “más es mejor”, así como de su inapropiada manipulación durante la fase de preparación y aplicación, como se muestra en la figura 3.1. En el primer caso, se parte de la idea que una mayor aplicación de los agroquímicos contribuirá a incrementar la calidad y cantidad

¹¹ Se refiere a las siguientes leyes y normas: Ley para la Protección de la Fauna Silvestre y su reglamento (1970 y 1999 respectivamente); Norma para Regular la Introducción y Propagación de Especies Exóticas de la Flora y la Fauna Silvestres y Acuática (1982); Normas sobre Coordinación de Competencias en Materia de Tramitación de Contratos de Acceso a los Recursos Genéticos (1997); Norma sobre el Aprovechamiento de la Especie Samán (2006); Normas que Protegen las Especies Caoba, Cedro, Mijao, Pardillo Negro, Acapro y Saquisaqui (2006); Normas para la Protección de los Manglares y sus Espacios Vitales Asociados (1991); Norma para la Protección de Morichales (1990) y la Resolución N° 0052 sobre extracción, transporte, comercialización y aprovechamiento de líquenes, briofitos, helechos arborescentes y barba de palo (2008).

de la producción, aun cuando el resultado sea la contaminación de los suelos y, consecuentemente, del agua y de los alimentos producidos. En el segundo, se hace caso omiso a las indicaciones de protección y seguridad para la preparación de las mezclas y su respectiva aplicación, siendo el resultado final la intoxicación del agricultor y de su familia.

- La incorrecta disposición de envases de agroquímicos producto de su mezcla con desechos domésticos o de su abandono en las inmediaciones de las áreas de producción y de los cursos de agua, tal y como se puede apreciar en la figura 3.2. Ello incluye, el abandono de abonos orgánicos contaminantes y generadores de plagas como moscas cuyos lixiviados, debido a la pendiente propia de las áreas de montaña, en mucho de los casos fluyen hacia cuerpos de agua que se aprovechan para el consumo humano.
- La expansión de la frontera agrícola, la cual representa uno de los problemas más graves del páramo en el país, fundamentalmente porque implica la incorporación al proceso productivo de tierras con vegetación natural, aun cuando sus condiciones agrológicas no sean las más adecuadas para un aprovechamiento intensivo, como se muestra en la figura 3.3. Por su fragilidad, las tierras parameras desincorporadas de la agricultura debido a su agotamiento, si no se degradan completamente se regeneran muy lentamente a causa de la erosión.
- Las prácticas agrícolas no sustentables ambientalmente, producto en parte, de la inconstante asistencia técnica al productor. Se relacionan con el sobre-laboreo de la tierra; la mecanización que se muestra en la figura 3.4; el abandono del terraceo y otras prácticas agrícolas tradicionales; el cultivo en el sentido de la pendiente y la aplicación de altas tasas de riego, cuya evidencia más conspicua es el riego por aspersion en fuertes pendientes como se muestra en la figura 3.5,

el cual finalmente contribuye con la erosión de la capa orgánica del suelo y, por consiguiente, con la pérdida de nutrientes.



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 3.1: Inadecuado manejo de agroquímicos y fertilizantes. Sector El Cacique. Parque Nacional Sierra Nevada



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 3.2: Inadecuada disposición de envases de agroquímicos. Páramo de Tuñame, estado Trujillo



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 3.3: Expansión de la frontera agrícola. Sector El Cacique. Parque Nacional Sierra Nevada



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 3.4: Mecanización de la agricultura en páramo. Mucuchíes, estado Mérida



Foto: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 3.5: Riego por aspersión en laderas de fuertes pendientes. Sector El Cacique, Parque Nacional Sierra Nevada

2. El desarrollo de una ganadería extensiva ineficiente caracterizada por un escaso control, donde el ganado, para proveerse de los nutrientes requeridos, pasta libremente en grandes extensiones de páramo generando cambios en la estructura de la vegetación por el ramoneo, erosión superficial (reptación) y compactación de suelos que deriva en degradación de humedales andinos.

3. La contaminación del agua y de los suelos a causa, por un lado, del uso intensivo de abonos químicos y pesticidas, y por otro, de la descarga de aguas residuales domésticas sin previo tratamiento.

4. La forestación con especies exóticas como pinos y eucaliptos, que se remonta a la década de los años de 1960 cuando, a través del subsidio conservacionista¹², se realizaron labores de recuperación de áreas naturales a cargo del otrora Ministerio de

¹² Incentivo económico que el Estado venezolano otorgó, a comunidades rurales organizadas en comités, para propiciar la conservación ambiental.

Agricultura y Cría. Bajo la premisa de que los páramos eran un ecosistema pobre frente a los bosques, se llevaron a cabo jornadas de siembra de especies discordantes con el mismo y altamente propensas a incendios.

5. La extracción de plantas con fines medicinales que sobrepasa su tasa de regeneración, puesto que representa una fuerte presión sobre el ecosistema, particularmente porque los productos que se derivan de las especies extraídas, como el frailejón morado (especie actualmente vulnerable), cada vez amplían más su mercado.

6. La desecación y degradación de humedales andinos como turberas, pajonales y ciénagas producto a la ganadería extensiva la cual, a través del pisoteo, genera compactación del suelo reduciendo el flujo sub-superficial que alimenta y mantiene a estos humedales, y a su dragado con fines de riego. Ambas actividades ponen en riesgo un factor clave en la regulación hídrica del ecosistema, cuya belleza se puede apreciar en las figuras 3.6 y 3.7.



Fotos: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figuras 3.6 y 3.7: Humedales andinos. Naciente del río Chirurí, Parque Nacional Sierra de La Culata

7. La inconstante asistencia técnica al productor que deriva en la inadecuada ejecución de prácticas de manejo de tierras y el desaprovechamiento de una de las estrategias que, junto con la educación ambiental, tiene mayor potencial para evitar la degradación del páramo.

8. El desarrollo de actividades turísticas sin criterios de sustentabilidad social y ambiental, puesto que se caracterizan por ser de masas, generar una fuerte presión sobre zonas particulares del páramo venezolano y afectar además valores culturales y tradiciones de sus pobladores.

9. La escasa participación ciudadana, la cual se pone de manifiesto en la reducida intervención de los pobladores del páramo, en los procesos de toma de decisiones atinentes a las actividades económicas que en éste se desarrollan, a la ordenación de su territorio y, en general, a la gestión de los asuntos de su interés.

Ante una compleja situación en la que convergen conflictivamente la conservación del páramo y el desarrollo de las comunidades que en éste habitan, surge una interrogante: ¿El ordenamiento jurídico venezolano es suficiente para regular el proceso destinado a armonizar la compleja realidad ambiental y socio-económica de los páramos? ¿La ausencia de especificidad respecto a las condiciones ambientales de este ecosistema y a las formas de aprovechamiento imperante, es lo que ha dado lugar a la aparición e incremento de problemas ambientales que ponen en peligro su integridad en el tiempo?

Con la intención de dilucidar estas cuestiones, a continuación se ponen de manifiesto las fortalezas y debilidades de la normativa pertinente a la conservación del páramo en Venezuela. Ello implica la descripción y análisis de los instrumentos legales estrechamente relacionados al tema, desde la perspectiva de los problemas anteriormente descritos y sus detonantes.

Tales leyes se muestran organizadas según materia y siguiendo los criterios de la pirámide de Kelsen.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999)

La Carta Magna venezolana fue sometida a un proceso de revisión y reforma en 1999, y publicada definitivamente en Gaceta Oficial N° 5.453 del 24 de marzo del año 2000.

Como fundamento del ordenamiento jurídico nacional, su contenido se caracteriza por una amplia gama de principios y fundamentos relacionados con la conservación ambiental y el desarrollo sustentable. De allí que en su preámbulo se declaren, como fines supremos, la refundación de la República a partir de un Estado que promueva, entre otros, "...el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad..." (República Bolivariana de Venezuela, 2000).

Orientado además hacia la igualdad social y la calidad de vida de la población, el texto constitucional establece como eje transversal de sus postulados, al ambiente y su protección, y dedica dentro del título referido a los Derechos Humanos, Garantías y Deberes, un capítulo específico a los Derechos Ambientales (Capítulo IX), en el cual se reconoce como derecho fundamental del hombre, el disfrute de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

Al respecto, De los Ríos señala que la concepción en el texto constitucional del ambiente como derecho, es equivalente al de la vida, inclusive "...por encima del derecho a la propiedad, a la salud y a la educación,... considerándolo como fin del Estado, como una de las bases para favorecer la integración latinoamericana y como fundamento de la seguridad de la Nación..." (2008a:128).

Así, el ambiente en Venezuela constituye un bien jurídico legalmente tutelado, fundamento del régimen socioeconómico de la República, limitante de la libertad para el ejercicio de actividades económicas y circunstancia para dictar estado de excepción. De igual manera, su protección es un deber del Estado y de los ciudadanos, y la ordenación del territorio se convierte en la herramienta fundamental para ello (*idem*).

En el tema específico de la protección ambiental, el texto constitucional establece que el Estado protegerá al ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales, así como las demás áreas de especial importancia ecológica (Art. 127).

Sólo con base en lo anterior, podría considerarse que legalmente el páramo y sus recursos están protegidos, en tanto que el Estado, por medio de sus órganos y entes, tiene el deber de crear y poner en práctica los medios e instrumentos necesarios para mantenerlo como ecosistema y como entorno sano y seguro para las poblaciones que lo habitan.

De hecho, si se toma en cuenta que una porción sustancial de los páramos venezolanos se encuentra resguardada bajo la figura de parque nacional, ello sería condición suficiente para asumir que la permanencia en calidad y cobertura del ecosistema, está garantizada.

Aunado a ello, la Constitución establece como obligación del Estado, en corresponsabilidad con la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos y las especies vivas, entre otras, sean especialmente protegidas (Art. 127). De esta manera, junto al hecho que los páramos como ecosistema de especial importancia para el país, están constitucionalmente protegidos, la permanencia en calidad de sus elementos constitutivos

también está garantizada y protegida de acciones degradantes relacionadas con el aprovechamiento económico insustentable de sus bienes y servicios.

Al respecto, la Carta Magna hace referencia a la obligación del Estado de proveer las condiciones necesarias para el desarrollo rural integral (Art. 305), caracterizado por el bienestar de la población y por actividades y usos agrícolas sustentables.

Otro aspecto de rango constitucional y de gran relevancia para la conservación de los páramos es la educación ambiental obligatoria en todos los niveles de educación formal y no formal (Art. 107), así como la asignación de competencias al municipio, en materia de ordenación del territorio, protección del ambiente y cooperación en el saneamiento ambiental, servicio de agua potable, y canalización y disposición de aguas servidas (Art. 178), en tanto que, como mecanismo de descentralización administrativa, favorece la gestión efectiva y eficaz de parte de los problemas ambientales que a escala local los afecta.

Este principio de descentralización se ve favorecido por el reconocimiento de la iniciativa legislativa surgida de la participación ciudadana directa, ejercida por medio de asambleas de ciudadanos (Art. 204), puesto da lugar a la creación de normas a escala local que respondan directamente a los requerimientos de la conservación y a los problemas ambientales que, por ejemplo, experimentan los municipios localizados en páramo.

De esta manera se puede afirmar que, desde la Constitución, los páramos como ecosistema de importancia para el país, están legalmente protegidos. No obstante, como norma marco muestra la debilidad de no ser específica a los diversos problemas que en ellos se viven y que tienen que ver con el aprovechamiento de sus recursos y servicios.

SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA NACIÓN

DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN (2014)

Tiene por objeto regular la actividad del Estado y de la sociedad en materia de seguridad y defensa integral de la Nación (Art. 1). Se entiende por seguridad la "...condición, estado o situación que garantiza el goce y el ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos social, económico, político, cultural, geográfico, ambiental y militar..." (Art. 2), mientras que por defensa integral "...el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera que sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas... con el propósito de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el Desarrollo Integral de la Nación." (Art. 3).

Es relevante en el tema de la conservación de páramo en primer lugar, porque establece que la seguridad nacional descansa en la garantía de derechos de diversa índole, entre ellos, los ambientales. En segundo lugar, porque el artículo 12 señala textualmente: "La diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y las demás áreas de importancia ecológica serán conservadas, resguardadas y protegidas como patrimonio vital de la Nación, garantizándose a las generaciones futuras el uso y disfrute de una vida y ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado."

Lo anterior permite afirmar que el páramo, como ecosistema altamente diverso con un elevado grado de endemismo, protegido por la figura de parque nacional, parte constitutiva del patrimonio nacional y sujeto de especial interés para el resguardo de la soberanía del país, es un componente del territorio venezolano cuya integridad compete

no sólo a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino también a la Fuerza Armada Bolivariana.

PODER PÚBLICO

DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2008)

Derivado de una Ley Habilitante, fue publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela el 31 de julio de 2008. Tiene como propósito establecer los principios, las bases y los lineamientos que rigen la organización y funcionamiento de la Administración Pública, así como los mecanismos para la participación y el control ciudadano (Art. 1).

Es pertinente a la conservación de los páramos porque regula la atención y respuesta a solicitudes que presentan los ciudadanos a las instancias del poder público (Art. 9); la creación de órganos y entes; la desconcentración territorial del poder; el ejercicio de la competencia legislativa; la formulación de políticas sectoriales y la celebración de compromisos de gestión, entre otros. Ello se traduce en mecanismos que dan cabida a la gestión local del páramo y a la atención de los problemas que lo afectan, la posibilidad de crear normas específicas para su protección, la formulación de planes de acción para su gestión integral y la creación de unidades administrativas locales eficientes en la atención de necesidades colectivas.

Según su articulado, la Administración Pública tiene como obligación hacer cumplir la Constitución de la República y las demás leyes del ordenamiento jurídico nacional, estar al servicio de las personas y atender sus requerimientos y necesidades (art. 8 y 9). Desde esta perspectiva, está llamada a acometer acciones concordantes con el ambiente y sus características, garantizar los derechos ambientales y velar por el

interés colectivo. En materia de conservación del ecosistema páramo, significa una actuación preventiva destinada a armonizar el desarrollo de actividades económicas con las condiciones ambientales imperantes, sin poner en riesgo la calidad de vida de la población y la integridad del mismo.

Adicionalmente, permite la creación de institutos públicos concebidos como personas jurídicas de derecho público y naturaleza fundacional por medio, entre otros, de ordenanzas municipales (Art. 96), que a la luz de la conservación y manejo sustentable del páramo, significa la potestad de crear institutos de gestión ambiental local que apoyen las acciones desarrolladas por los órganos de la Administración Central.

A los fines de propiciar la participación ciudadana, este Decreto Ley da cabida a convenios entre los órganos o entes de la Administración Pública y los consejos comunales o comunidades organizadas (Art.132), lo que posibilita la creación de instrumentos de gestión, como planes y programas de conservación de implementación mancomunada.

Tales convenios también pueden emplearse para evaluar el desempeño administrativo de los entes u órganos relacionados con la gestión del páramo y para implementar un sistema de incentivos que motive su conservación y de sanciones de orden económico, que desestime acciones o actividades que lo degradan (Art. 133).

Este Decreto Ley igualmente permite que las personas presenten propuestas y formulen opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública (Art. 138). Por tanto, las comunidades organizadas del páramo pueden presentar proyectos y sugerencias a los mismos para una efectiva atención a sus requerimientos y desarrollar iniciativas que promuevan el aprovechamiento sustentable de los recursos del páramo.

Cuando los órganos o entes propongan la adopción de normas reglamentarias o de otra jerarquía, deberán iniciar el correspondiente proceso de consulta pública y remitir el anteproyecto a las comunidades organizadas; de lo contrario, las mismas no podrán ser aprobadas (Art. 139). Por ello las comunidades, entre estas, las localizadas en páramo, tienen el derecho de conocer y plantear sugerencias a los proyectos de instrumentos normativos que se pretendan aplicar en su ámbito de vida y ajustarlos a sus intereses y a los de la Nación.

Por lo contenido en esta norma, es posible señalar que existen diversas opciones para abordar, desde la Administración Pública y con participación activa de la comunidad, la conservación del páramo, la resolución de sus problemas y la implementación de estrategias ambientalmente sustentables para el desarrollo económico y social a escala local.

LEY ORGÁNICA DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA Y POPULAR (2010)

Es el instrumento legal sancionado para establecer los principios y las normas que regirán la planificación del Poder Público y del Poder Popular, así como para regular la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de políticas públicas en el país.

De alcance nacional, su contenido incumbe a todos los órganos y entes de la Administración Pública y del Poder Popular, así como a las empresas, fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado venezolano, en las que se formulen, ejecuten o deban acatarse planes públicos (Art. 1).

Es relevante para la conservación de los páramos, especialmente, en lo atinente a la planificación municipal y a la ordenación del territorio (art. 19 y 20). De ellas derivan instrumentos que forman parte del sistema nacional de planificación con

elevado potencial para impactar positivamente, en el aprovechamiento sustentable de recursos naturales y la conservación de espacios de alto valor ambiental.

En el caso específico de la planificación municipal, esta Ley contempla el denominado Plan Municipal de Desarrollo, como documento contentivo de las acciones a emprender desde la escala local para, por un lado, dar cumplimiento a los planes nacionales, regionales y estatales de desarrollo y, por otro, impulsar el mejor y más adecuado desarrollo del municipio. Es por tanto, expresión de las directrices de gobierno en cada municipio, durante el período de regencia establecido para la autoridad local (cuatro años), (Art. 13).

En el tema de la participación comunitaria, los Consejos Locales de Planificación Pública deben velar porque los planes municipales de desarrollo contengan las propuestas de las comunidades organizadas y den respuesta a sus demandas a través de proyectos, programas o actividades pertinentes al caso (Art. 36). Conjuntamente con los planes de ordenación del territorio, son la base para una administración coordinada, coherente y orientada hacia la eficiencia, que en el caso de los municipios con jurisdicción en el páramo, daría lugar a un marco de actuación pertinente para atender tanto las demandas sociales y económicas de las comunidades, como los requerimientos de conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del ecosistema, como el agua, los suelos, y la vegetación.

Prevé la creación de los Consejos de Planificación Comunal como instancias de planificación integral en el ámbito de la Comuna, encargada de diseñar el Plan de Desarrollo Comunal¹³ en el cual se pueden establecer estrategias para armonizar, por ejemplo, el aprovechamiento de los recursos del páramo con su conservación (Art. 77).

¹³ El Plan de Desarrollo Comunal es el instrumento de gestión circunscrito a la comuna. El primero permite a las mismas, plantear los proyectos, objetivos, metas, acciones y los recursos por medio de los cuales se dará

Aun cuando no hace referencia particular a ningún tipo de ecosistema, su fiel cumplimiento permitiría crear, a escala local, alternativas de desarrollo no agresivas al ambiente, sostenibles en el tiempo y diversificadas. Así mismo, daría paso, p. ej., a la programación e implementación efectiva del tan demandado acompañamiento institucional al productor. No obstante, al no ser de obligatorio cumplimiento la continuidad administrativa de los planes, el texto legal muestra como debilidad el que no conduzca a garantizar el mantenimiento de los enfoques de desarrollo ni de las acciones emprendidas en cada período gubernamental.

LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL (2010)

Dictada para desarrollar los principios constitucionales relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, así como para regir el gobierno, la administración y el control del municipio, es importante a la conservación de los páramos y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, porque regula y orienta la gestión del nivel de gobierno más cercano a la comunidad (Art. 1).

Desde esta perspectiva, el municipio es la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y de autonomía para elegir sus autoridades, gestionar las materias de sus competencias, administrar tributos municipales y dictar su propio ordenamiento jurídico conforme a la Constitución y demás leyes (Art. 2).

Específicamente según la Constitución y la Ley Orgánica del Ambiente, la gestión y conservación ambiental, así como la ordenación del territorio son una competencia concurrente entre el poder nacional, estatal y municipal, mientras que según la Ley en

concreción en el ámbito de la comuna al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. El segundo, dicta los lineamientos de desarrollo de la comuna.

cuestión, la garantía de los derechos ambientales de los municipios vecinos (Art. 56) es una competencia exclusiva.

De esta manera, es responsabilidad de los municipios contribuir y, además, velar por la conservación del ambiente, en concordancia con las estrategias ambientales nacionales, y por la sustentabilidad ambiental de las actividades económicas que en ellos se lleva a cabo, sin poner en riesgo la calidad ambiental de los territorios colindantes. Igualmente, tiene la potestad de legislar en materia ambiental dentro de su jurisdicción y contribuir con la guardería ambiental, lo que representa una potencialidad de gran valor para la conservación del ecosistema a escala local.

Entre las obligaciones que establece, figura la creación de mecanismos para garantizar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de proyectos de interés y beneficio colectivo (Art. 70). Ello incluye, p. ej., la consulta de proyectos de ordenanzas y de instrumentos de planificación, como planes municipales de ordenación del territorio, planes de ordenación urbanística y planes de desarrollo municipal, a través de diferentes medios: cabildos abiertos, asambleas de ciudadanos, consultas públicas, presupuesto participativo, control social y referendos (Art. 259), que son un importante recurso para propiciar la intervención de las poblaciones parameras en las decisiones que regularán sus actividades.

Es importante resaltar de esta Ley, que autoriza al Poder Nacional o Estatal para delegar al municipio el ejercicio de competencias específicas, siempre y cuando este último disponga de los recursos presupuestarios para ello (Art. 59). Esto es relevante a la gestión del páramo, porque representa la posibilidad de gestionar el ambiente atendiendo a las particularidades de cada territorio, de manera individual o por medio de mancomunidades aplicando estrategias integrales, que obedecen a los mismos principios y objetivos.

Resulta también de gran importancia en el tema de conservación de los páramos, que la Ley permite que los ciudadanos, en un porcentaje no menor al 10% de los electores del municipio, presenten proyectos de ordenanzas o de modificaciones de las existentes, dejando abierta la posibilidad que, por iniciativa popular, se sugiera la regulación de aspectos importantes relacionados con la solución de problemas ambientales y la aplicación de alternativas sustentables (Art. 275).

LEY ORGÁNICA PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (2001)

Constituye el instrumento por excelencia para regular la prestación de los servicios agua potable y saneamiento, así como para la promoción de su desarrollo en beneficio de los recursos hídricos y la protección del ambiente (Art. 1).

Según la misma, le corresponde al municipio la prestación de ambos servicios, tanto en zonas urbanas como en rurales y le otorga la potestad de transferir su administración a las comunidades organizadas que así lo deseen y tengan capacidad para llevarla a cabo (Art. 11). En el caso del saneamiento, establece como obligación el tratamiento o depuración de aguas residuales (Art. 35). De esta manera, la autoridad municipal debe instalar y mantener redes de aguas potables y aguas servidas, así como implementar los mecanismos necesarios para evitar la contaminación por la reincorporación de estas últimas a los cuerpos de agua.

Por lo indicado, su pertinencia en el tema de la conservación de los páramos radica en que, el cumplimiento de sus contenidos, conduciría a eliminar el problema de contaminación de aguas que afectan a los cursos naturales del páramo que no sólo proveen del recurso a las comunidades locales sino a la Región Occidental del territorio nacional.

DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA (2015)

Regula lo relativo a los impuestos que, sobre las rentas, deberán pagar al Estado las personas naturales o jurídicas (Art. 1). Antes de su reforma, esta ley era importante para la conservación de los páramos porque contemplaba, entre las rebajas de impuestos y los desgravámenes, una reducción adicional a las previstas del 10% del monto invertido en activos, programas y actividades destinadas a la defensa, mejoramiento y conservación del ambiente (Art. 56). No obstante, el artículo en cuestión fue derogado en la ley vigente.

LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY LOS CONSEJOS ESTADALES DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2010)

Promulgada en 2002 y modificada parcialmente en 2010, fija los principios para la creación, organización y establecimiento del Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas que funciona en cada estado.

Interesa a la conservación de los páramos porque aun cuando un alto porcentaje de éstos es administrado por el Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), indefectiblemente son afectados por las decisiones que se toman desde las gobernaciones y otras instancias del Poder Estatal. De allí que por mandato de Ley, los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas deban velar por el desarrollo sustentable de sus territorios y actuar bajo los principios de justicia social, democracia, eficiencia, protección del ambiente, corresponsabilidad, integridad territorial, productividad, solidaridad, cooperación y desarrollo sustentable (Art. 3).

Dichos consejos son órganos de planificación más que de ejecución y contraloría, y las acciones que desde éstos se prevean para lograr el desarrollo de los estados

donde hay páramo, tendrán una repercusión positiva o negativa en el ecosistema y en las actividades que en su interior se realicen.

LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN PÚBLICA (2010)

Sometida a reforma parcial en el año 2010, ésta norma es de interés para la conservación de los páramos, por las competencias que otorga a los consejos locales de planificación pública en materia de planificación del desarrollo integral y sustentable del municipio (Art. 2).

Según el artículo 36, todo proyecto que se presente ante un Consejo Local de Planificación o que mane de éste, debe tener la aprobación de la comunidad. Ello, junto con la representación comunal que debe existir en cada uno, le imprime legitimidad a sus propuestas y conduce a centrar los esfuerzos en los proyectos realmente prioritarios y viables socialmente.

También es una fortaleza de esta norma, la conformación de una sala técnica dependiente de la Alcaldía, que provea la información integral y automatizada requerida para la planificación, el control de la gestión y la participación organizada, en el marco de criterios que den rigurosidad al proceso de toma de decisiones (Art. 19).

Algunas de las limitaciones que presenta, se vinculan con el hecho que los consejos locales de planificación pública no son organismos con potestad para proponer la creación de disposiciones legales que obliguen la implementación de acciones detectadas como fundamentales para el desarrollo económico y social. Asimismo, que carecen de competencias para coordinar grupos multidisciplinarios de diversas instituciones con injerencia, p. ej., en la gestión del páramo.

AMBIENTE

LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE (2006)

Fija las disposiciones y principios que rigen la gestión del ambiente, entendida como el conjunto de labores relacionadas con el diagnóstico, inventario, restablecimiento, restauración, mejoramiento, preservación, protección, control, vigilancia y aprovechamiento del ambiente y sus componentes (Art. 2).

La materia que trata es fundamental para la conservación de los páramos en el país, particularmente porque además de abogar por una gestión que promueve un amplio abanico de actividades favorables para garantizar su calidad y permanencia en el tiempo, hace de ésta una misión que recae, tanto en el Estado como en la sociedad (Art. 1), en la que privan la prevención, la precaución, la participación ciudadana, la limitación de los derechos individuales económicos y sociales frente a los ambientales, la tutela efectiva, la educación ambiental obligatoria, la evaluación de impactos ambientales y la responsabilidad ante los daños ambientales que se generen (Art. 4).

Atendiendo al hecho que la conservación ambiental es un eje transversal en el desarrollo de la Nación, esta Ley regula todas las actividades capaces de degradar el ambiente (Art. 8) y la actuación de todas las instancias de gobierno (Art. 15); de allí que los órganos del Poder Público Municipal sean corresponsables en su aplicación y en el logro de los objetivos que plantea, dentro del marco de sus competencias. Ello, junto con la competencia municipal de establecer instancias locales de coordinación y participación ciudadana en materia de gestión ambiental, contemplada en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y de intervenir en la defensa del ambiente, representa una poderosa herramienta para la gestión ambiental del páramo y su abordaje desde la escala institucional más cercana a las comunidades.

Dicha fortaleza adquiere mayor relevancia cuando se considera que, de acuerdo con sus postulados, por un lado, los municipios pueden sancionar en el marco de sus competencias, la normativa ambiental requerida para prevenir problemas ambientales y para lograr objetivos atendiendo a las particularidades de la región donde se localizan y que, por otro, las comunidades pueden llevar a cabo proyectos destinados a la gestión ambiental (Art. 17).

Estas competencias aunadas a la posibilidad de transferir desde el nivel central hasta las comunidades, servicios concernientes a la gestión del ambiente (Art. 44), y de declarar como ecosistemas de importancia estratégica, aquellos de relevancia para la seguridad agroalimentaria de la Nación, el desarrollo médico y farmacológico, la conservación de especies y la investigación científica (Art. 46), son una oportunidad para que se reconozca legalmente al páramo como un ecosistema vital para el país.

La educación ambiental prevista en esta Ley en atención a disposiciones constitucionales, se instituye como el medio por excelencia a través del cual es posible promover, desarrollar, consolidar los conocimientos y generar las actitudes en la población necesarias para incorporarla activamente en la gestión ambiental (Art. 34). De allí que no sólo deba implementarse en el seno de la educación formal sino también de la informal, a los fines de difundir el sentido de corresponsabilidad en la conservación y manejo del ambiente, así como modalidades alternativas para el desarrollo sustentable de actividades económicas.

Siendo la agricultura intensiva no sustentable ambientalmente, uno de los mayores problemas del páramo a razón de los procesos de degradación de recursos y de contaminación a los que da lugar, es de gran relevancia el que esta Ley permita a la Autoridad Nacional Ambiental, prohibir o restringir, parcial o totalmente, actividades que atenten contra un ecosistema y sus elementos constitutivos y que, de igual manera,

vele por el uso de prácticas adecuadas de manipulación de sustancias químicas y por el manejo y la disposición adecuada de desechos contaminantes de suelos y aguas (artículos 82 y 92). Además la autoriza para dictar medidas prioritarias de protección para los ambientes más frágiles como es el caso del páramo andino, en los cuales se desarrollan actividades agrícolas y para hacer seguimiento continuo del uso de la tierra y de su impacto sobre las cuencas (Art. 48).

De esta forma, se pone a disposición de la Administración Pública, en todos sus niveles, los medios, instrumentos y mecanismos requeridos para el aprovechamiento sustentable del ambiente y sus recursos.

Con el propósito de estimular el resguardo ambiental por parte de particulares así como el desarrollo de actividades económicas en armonía con las condiciones naturales imperantes, la Ley prevé adicionalmente, el otorgamiento de incentivos económicos y fiscales congruentes con las inversiones destinadas a conservar el ambiente en los términos que la misma establece (Art. 102). Tales incentivos que pueden ser otorgados por los municipios, se orientan a estimular el uso de tecnologías limpias y a implementar prácticas conservacionistas de tierras (Art. 103).

A los efectos de la prevención y precaución, se autoriza a los organismos competentes a adoptar medidas destinadas a evitar las consecuencias que deriven de acciones degradantes y a proteger el ambiente, así como a establecer las sanciones penales o administrativas dirigidas a detener y reparar el daño causado (Art. 114). Al respecto, De los Ríos señala que, por un lado, la Ley Orgánica del Ambiente "...presenta la responsabilidad civil objetiva y la eliminación del requisito del nexo causal, en materia civil...", y por otro, incorpora "...la responsabilidad penal de la persona jurídica y la responsabilidad penal objetiva de la persona natural..." (2008b: 10).

En virtud de lo señalado, esta norma es referencia obligada al momento de analizar las fortalezas y debilidades de la legislación venezolana para la conservación de los páramos. Es la base de la política ambiental del país y el fundamento legal de todas las actuaciones dirigidas a prevenir los daños ambientales en el páramo y a controlar las actividades que dan lugar a problemas que no sólo afectan la calidad del mismo, sino que también ponen en riesgo la salud de sus habitantes.

De esta forma lo relativo a los problemas que atentan contra la integridad del páramo andino venezolano (degradación de suelos, contaminación del agua, inadecuado manejo de agroquímicos y de sus desechos, prácticas agrícolas insustentables y expansión de la frontera agrícola a costa de áreas naturales) son materias reguladas por esta Ley susceptibles, por un lado, de suspensión cuando a razón de la precaución, la autoridad ambiental nacional, estatal o municipal así lo considere pertinente y, por otro, de sanción, administrativa o penal, cuando la situación lo permita.

Por último, es necesario destacar que regula el protocolo por medio del cual la Administración Pública ejecutará el control previo y posterior, lo que redundará en mecanismos claramente estatuidos para el cumplimiento de actos administrativos relacionados con: el uso de la tierra, el desarrollo de actividades permisibles, según las normas correspondientes, y el seguimiento de los mismos.

LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1983)

Sancionada en 1983, esta Ley es el instrumento que establece las disposiciones que rigen el proceso de ordenación del territorio en Venezuela y que lo hace concordante con las estrategias de desarrollo económico y social de la Nación (Art.1).

Su relevancia radica, por un lado, en que la materia que regula adquirió rango constitucional con la reforma de la Carta Magna de 2000 y, por otro, que es el

instrumento por excelencia para la gestión ambiental según la Ley Orgánica del Ambiente.

Se centra en el control y la promoción, tanto de la localización de los asentamientos humanos y de las actividades económicas, como del desarrollo físico espacial, a los fines de lograr armonía entre la calidad de vida, el aprovechamiento más eficiente de los recursos naturales con los que cuenta el territorio nacional y la protección integral del ambiente (Art. 2).

Como competencia concurrente entre los órganos de la Administración Pública a diferentes escalas, la ordenación del territorio juega un papel determinante en la conservación del páramo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, ya que toma parte por igual, en la gestión del uso y la ocupación de espacios naturales e intervenidos. De esta manera, da paso a diversos mecanismos e instrumentos para adecuar el régimen de aprovechamiento de los recursos naturales a la capacidad de carga de los ambientes naturales y lograr la armonía entre el bienestar de la población, la conservación ambiental y el desarrollo económico.

Destaca, por su vinculación con el tema que aquí se trata, el que la ordenación territorial, como práctica e instrumento administrativo, incluye lo relativo a la definición de los mejores usos de los espacios en función de sus condiciones y limitaciones ambientales; el desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados, así como la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de sus recursos (Art. 3).

Entre los instrumentos que esta Ley contempla para el ejercicio de la ordenación del territorio, están los planes de ordenación del territorio y el régimen de autorizaciones y aprobaciones (Art. 4). Los planes de ordenación, son relevantes porque desde la escala municipal hasta la nacional, regulan controlan y promueven usos y actividades conducentes al desarrollo integral de la Nación. El régimen de

autorizaciones y aprobaciones porque, por un lado, son mecanismos de control previo destinados a cumplir un principio fundamental de la Ley Orgánica del Ambiente: la prevención del daño ambiental, y por otro, garantiza el cumplimiento de lo estipulado en los planes.

De igual manera es importante para la conservación de los páramos porque regula lo atinente a las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) concebidas como áreas sometidas a un régimen particular de manejo en atención a condiciones naturales o antropogénicas excepcionales, o a su importancia para el colectivo nacional. Comprenden parques nacionales, monumentos naturales, zonas protectoras de cuencas, entre otras tantas (Art.15), que protegen la mayor porción de los páramos andinos venezolanos.

Tanto para las ABRAE como para los municipios, los estados, las regiones y el territorio nacional, la Ley prevé planes de ordenación del territorio de obligatorio cumplimiento (artículos 5 y 7), sancionados por medio de decretos. Esto, a la luz de la conservación de los páramos y del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, representa una fortaleza ya que son medios para establecer restricciones y prohibiciones del uso y la ocupación de las tierras, y propiciar el resguardo de ambientes de incalculable valor.

A la par de los planes de ordenación del territorio, la Ley incluye los denominados planes sectoriales, entendidos como instrumentos de planificación que buscan orientar la gestión de aspectos prioritarios al desarrollo nacional, donde lo territorial tiene un peso específico importante, como en el caso de los planes de desarrollo agrícola (Art. 14).

Congruentemente con el régimen democrático y participativo de la República, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio establece que cada uno de los planes

de ordenación debe someterse, previo a su sanción, al conocimiento público a fin de recoger la opinión y los aportes de los involucrados (Título III, Cap. II). Ello en atención a que su formulación es materia de interés colectivo y a que la consulta y socialización del mismo, da lugar a una ejecución corresponsable y a un plan dotado de viabilidad social.

Por lo señalado, es indudable que la ordenación del territorio y en particular la Ley que la regula, representa junto con la Ley Orgánica del Ambiente, un instrumento fundamental para garantizar la permanencia, en el tiempo y en el espacio, del páramo andino. Sin hacer mención específica a éste, sus principios, instrumentos y procedimientos, son suficientes para garantizar que, en un escenario de acatamiento de los planes de ordenación del territorio, actividades como la agricultura sean armónicas con las condiciones ambientales imperantes y con los requerimientos del desarrollo económico y social de las comunidades asentadas en ellos.

Es de señalar que desde 2003, proyectos de reforma de esta Ley se vienen discutiendo en el seno de la Asamblea Nacional y que hasta la actualidad, se han planteado 5 proyectos distintos, sin que ninguno haya conducido a uno definitivo.

LEY PENAL DEL AMBIENTE (2012)

Creada en 1992 y modificada en mayo de 2012, tiene por objeto tipificar como delitos los hechos que atentan contra los recursos naturales y el ambiente, imponer las sanciones penales respectivas, establecer las medidas precautelativas, de restitución y de reparación del daño ambiental, así como las disposiciones de carácter procesal derivadas de asuntos ambientales (Art. 1).

Destaca de esta nueva versión el alto nivel de detalle en lo que a sanciones, principales y accesorias, y a medidas precautelativas se refiere (Artículos 5,6 y8). Asimismo, la proporcionalidad de los hechos que atentan contra el ambiente en función

del "...peligro que se produce o de daño ocasionado, el grado de dolo del delito en las personas naturales, o las condiciones en la que la persona jurídica cometa el delito, y las circunstancias agravantes o atenuantes que puedan ocurrir con el hecho." (Art. 7).

Es un instrumento tan importante para la conservación de los páramos, como la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, ya que considera como delitos, hechos contra: i) la administración ambiental; ii) la ordenación del territorio; iii) la diversidad biológica; iv) la calidad de las aguas; v) la calidad de los suelos, la topografía y el paisaje; vi) la vegetación, la fauna y su hábitat y vii) la calidad ambiental, así como los hechos que impliquen omisiones en las evaluaciones ambientales y planes de manejo (Título III).

Al respecto es menester resaltar algunos aspectos trascendentales para la conservación del páramo:

- Los delitos contra la ordenación del territorio incluyen el otorgamiento de autorizaciones para actividades no permitidas; la ejecución de actividades prohibidas; la contravención de los planes de ordenación del territorio en general y de los planes de ordenación del territorio en zonas montañosas en particular, así como la ocupación ilícita de áreas naturales protegidas, entre otros.

Recordando que más del 80% de los páramos están protegido por parques nacionales y otras figuras de resguardo pero que, además, la porción restante se encuentra sujeta a planes municipales de ordenación del territorio en zonas de montaña, esta especificación de hechos tipificados como delitos es muy importante para la gestión del ecosistema.

La Ley explícitamente señala: “La persona natural o jurídica que provoque la degradación o alteración nociva de la topografía o el paisaje en zona de montañas, en sierras o mesetas, por actividades mineras, industriales, tecnológicas, forestales, urbanísticas o de cualquier tipo, en contravención con los planes de ordenación del territorio y las normas técnicas que rigen la materia, será sancionada con prisión de uno a dos años y con multa de mil unidades tributarias (1.000 U.T) a dos mil unidades tributarias (2.000 U.T)...Si los correctivos no fuesen posibles por resultar los daños irreparables, se acordará la reordenación de los lugares alterados y la pena será aumentada el doble” (Art. 39).

- La degradación, alteración, deterioro y demás acciones capaces de causar daños a los suelos, la topografía y el paisaje, en la que se incluye la degradación de suelos aptos para la producción alimentaria, debido a un aprovechamiento que no toma en cuenta: sus condiciones agroecológicas, el ordenamiento territorial, los planes ambientales y las normas técnicas o legales aplicables, son delitos sancionados con prisión o multa (Art. 63).

Desde la perspectiva de los páramos y el aprovechamiento de sus recursos, que quienes no consideren la fragilidad de sus suelos y realicen actividades agrícolas sin aplicar prácticas sustentables de manejo de tierras, pero además amplíen la frontera agrícola dañando espacios naturales, violando lo establecido en los planes de ordenación del territorio, incurren en un hecho degradante por el cual pueden ser objeto de sanciones que implican prisión de cinco a ocho años y multas de cinco mil unidades tributarias (5.000 U.T) a ocho mil unidades tributarias (8.000 U.T), (Ídem).

- Los delitos contra la calidad de las aguas que incluyen el vertido de materiales degradantes de diversa índole, tanto en los cuerpos de agua y como en su entorno, los cuales pueden acarrear una pena de uno a dos años de prisión o una multa de mil unidades tributarias (1.000 U.T) a dos mil unidades tributarias (2.000 U.T) (Art. 84).
- Los delitos contra de biodiversidad consistentes en: i) transacciones sobre derechos de propiedad reconocidos; ii) acceso a los recursos genéticos sin autorización; iii) transacción de material genético en violación a contratos de acceso; iv) otorgamiento de patentes sobre seres vivos; v) reconocimiento sobre muestras adquiridas ilegalmente y vi) omisión del conocimiento informado y fundamentado previo, entre otras.

Gracias a su modificación se subsana una de las mayores debilidades de la legislación ambiental venezolana: el bajo costo del daño ambiental, que propiciaba el pago de multas y no la prevención de la degradación al ambiente o la aplicación de medidas necesarias para controlarla o mitigarla. Sin embargo, en función de la conservación del páramo muestra como debilidad que no regula la extracción de especies de la diversidad biológica con fines ornamentales o medicinales, lo cual afecta al ecosistema por el aprovechamiento intensivo del frailejón morado y del musgo.

LEY DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (2008)

Constituye el texto legal según el cual y de acuerdo con la Constitución de la República, la biodiversidad es un bien jurídico ambientalmente protegido. Por tanto y según lo anterior: i) el Estado ejerce derechos soberanos sobre la biodiversidad y sus recursos; ii) su conservación y uso sustentable es de utilidad pública, iii) los ecosistemas, las especies y los recursos genéticos localizados del territorio nacional forman parte del patrimonio

de la Nación y iv) en su gestión confluye un conjunto de normas que regulan el aprovechamiento de sus bienes y servicios (artículos 3, 4 y 5).

Establece los principios rectores de la conservación de la biodiversidad y de sus componentes, así como las labores de conservación *in situ* y *ex situ*; regula el acceso y aprovechamiento a los recursos biológicos y genéticos; promueve el desarrollo de las actividades económicas de manera armónica con el ambiente y la educación ambiental; establece incentivos para la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y fija sanciones (Art. 2).

Para propender a una conservación efectiva, tanto las autoridades nacionales, regionales y municipales, como las comunidades organizadas, están obligadas a participar en la promoción y planificación de acciones tendentes a la conservación de la diversidad biológica por medio de políticas, planes, programas y proyectos a diversas escalas de gestión, en un todo de acuerdo con la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica, dispuesta por esta Ley para contribuir con la preservación de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), en particular las de carácter ambiental (Art. 69).

Para el logro de este propósito, la Ley ordena la implementación de un programa de inventario, registro y evaluación de los componentes de la diversidad biológica, así como la caracterización de su condición actual (Art. 20).

Por mandato constitucional, la soberanía plena de la República se ejerce, entre otros, a través de la protección de los recursos que se encuentran en el territorio nacional, incluidos en ellos "...los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se hallen." (Art. 11), de allí que la norma en cuestión establezca, bajo el criterio de corresponsabilidad entre la Autoridad Nacional Ambiental y de Planificación y Desarrollo, el diseño de

lineamientos por medio de los cuales se valorará estratégica y geopolíticamente la biodiversidad (Art. 23).

Entre sus fortalezas para la conservación de los páramos destaca el hecho que establece, como objeto prioritario la conservación *in situ* y como prioridad del Estado: los ecosistemas frágiles; las especies vegetales y animales particularmente vulnerables; las especies raras de singular valor ecológico, estratégico y económico; las especies endémicas; los ecosistemas que prestan servicios ambientales y las ABRAE que tengan como objetivo conservar la biodiversidad (Art. 68).

Cuando el aprovechamiento de la diversidad biológica de los ecosistemas frágiles, como el páramo, esté centrado en especies endémicas, como p. ej. la que se presenta en las figuras 3.8 y 3.9 , el Estado fijará las limitaciones pertinentes al caso. Para ello dispone de instrumentos de control previo como: estudios de impacto ambiental, planes de manejo, registros, licencias, contratos, autorizaciones, aprobaciones, permisos y certificados (Art. 85), así como de medidas correctivas que son la base del control posterior.



Fotos: Elides Sulbarán Zambrano, 2011

Figura 3.8 y 3.9 Planta de la Fam. Asteraceae, endémica del Páramo de San José, vía de San José de Acequias a Mucutuy, estado Mérida

De esta manera, los páramos encuentran en este texto fundamentos legales suficientes para su conservación y manejo sustentable, puesto que: i) constituyen un ecosistema frágil; ii) albergan especies vegetales y animales vulnerables; iii) representan uno de los ecosistemas de mayor endemismo en el país (más de 200 especies únicas); iv) los servicios ambientales que de ellos derivan son prioritarios, de forma directa, para la Región de los Andes e, indirectamente, para todo el país, y v) más del 80% de su superficie, se encuentra resguardada bajo la figura de ABRAE con fines conservacionistas.

Es de destacar la preponderancia que esta norma le otorga al conocimiento como punto de partida para la conservación de la biodiversidad. En primer lugar, destaca la importancia de realizar y actualizar inventarios, registros y evaluaciones de

la diversidad biológica y sus componentes; en segundo lugar ordena la divulgación de los conocimientos sobre ésta, por medio de la educación ambiental. De igual manera, obliga a quien genere información sobre la diversidad biológica, a suministrarla a la Autoridad Nacional y a todo órgano público y organización social, para colaborar con el levantamiento y recopilación de información sobre la misma.

Como instrumento para garantizar la corresponsabilidad, la Ley obliga a las comunidades a colaborar con las instituciones competentes en la gestión de la biodiversidad; por tanto es un deber y un derecho la participación activa de la población en coordinación con las autoridades competentes (Art. 42). Para estimular dicha colaboración contempla un sistema de derechos compensatorios para los municipios y las comunidades, consistente en incentivos fiscales, económicos, financieros, tecnológicos, sociales y educativos (Art. 56).

Para hacerse acreedor de alguno de estos incentivos, las personas naturales o jurídicas deberán desarrollar programas o proyectos dirigidos a la restauración de hábitats degradados relevantes para el país, o a la recuperación de especies en: peligro de extinción, vulnerables, raras o endémicas. Ello además es complementado con ayuda financiera y técnica provista a los pueblos y comunidades donde sean prioritarias la recuperación, conservación, mejoramiento y uso sustentable de los recursos de la biodiversidad (Art. 61).

Desde la perspectiva de las especies exóticas, asunto de importancia para la conservación de la diversidad biológica del páramo, la Ley permite que la Autoridad Ambiental Nacional regule lo concerniente a su introducción y manejo (Art. 75).

Desde la perspectiva de los contenidos de esta Ley, los páramos son ecosistemas protegidos desde diversos puntos de vista, donde el aprovechamiento de sus recursos es posible, siempre y cuando se realice desde un enfoque que garantice el mantenimiento

de sus valores ambientales así como la permanencia de prácticas tradicionales acordes con las condiciones imperantes.

LEY DE AGUAS (2007)

Su objeto es regir la gestión integral de las aguas, entendida como un conjunto de actividades de diversa índole destinadas a la conservación y aprovechamiento del recurso en beneficio colectivo. Abarca cualquiera de las formas en las que el agua se encuentre, los ecosistemas naturales asociados, las cuencas que los contienen, así como los actores, los intereses y los diferentes niveles territoriales de gobierno a los que le compete su implementación. Asimismo, contempla la ordenación del territorio y el desarrollo socioeconómico de la Nación como premisas básicas para tal gestión (artículos 1 y 3).

Entre las medidas que fija para garantizar la calidad y cantidad del recurso, destacan las destinadas a: i) minimizar la descarga de efluentes líquidos y propender al mejoramiento de la calidad de las descargas; ii) conservar integralmente las cuencas y iii) declarar como Áreas Bajo Régimen de Administración Especial para la gestión integral de las aguas, las zonas protectoras de cuerpos de agua, las reservas hidráulicas, los parques nacionales y monumentos naturales, entre otras (artículos 14 y 53).

Según su articulado, todos pueden usar las aguas mientras discurren por sus cauces naturales sin necesidad de concesión, asignación o licencia, para beber, bañarse o darle otros usos que no impliquen, "...detener ni cambiar el curso de las aguas, deteriorar su calidad o afectar su caudal, ni excluir a otros usuarios y usuarias del ejercicio de sus derechos, cumpliendo con la legislación ambiental, sanitaria, pesquera y de navegación." (Art. 73.)

A fin de prevenir, mitigar o corregir el daño o el peligro ambiental, así como las consecuencias perjudiciales de las actividades sobre las aguas, su régimen y su calidad, esta Ley prohíbe temporal o definitivamente acciones degradantes y ordena la implementación de sanciones administrativas y penales a quienes las ejecuten, según la gravedad de la falta (Art.110).

Muestra como debilidad para la conservación y manejo sustentable de los páramos, por un lado, que no restringe actividades pecuarias en las inmediaciones de los cuerpos de agua que son empleados para el consumo humano y, por otro, que si bien considera como actividad sujeta a sanción el vertido de sustancias tóxicas o peligrosas en cuerpos de agua, no incluye entre ellas, lo relativo a la disposición de los desechos agroquímicos en las márgenes de los cuerpos de agua, la cual es una práctica común entre los agricultores del páramo y principal causa de contaminación. Asimismo, no considera la contaminación de cursos de agua debido a la infiltración y flujo subsuperficial de aguas de riego contaminadas por agroquímicos.

También es una debilidad para la protección integral del recurso y sus fuentes en el páramos, la ausencia de medidas de protección de humedales, tan particulares a este ecosistema como esenciales para mantener su régimen hídrico (ciénagas, turberas y lagunas, p. ej. como la que se muestra en la figura 3.10), así como el hecho de que no asigna ninguna competencia particular al municipio en esta materia, más allá de las que le confiere la Constitución de la República en el ámbito del suministro de agua potable y disposición y tratamiento de aguas servidas.



Fuente: Elides Sulbarán Zambrano, 2008

Figura 3.10: Humedal andino. Páramo de La Cimarronera, Parque Nacional Batallón y La Negra

No obstante, los artículos 4 y 5 referidos a los objetivos de la gestión integral de las aguas y los principios que la rigen, contribuyen indirectamente a la protección de estos humedales, por cuanto fueron formulados para garantizar la protección del recurso y la corresponsabilidad de los usuarios en la conservación de las cuencas.

LEY DE BOSQUES (2013)

Sancionada con el propósito de establecer los principios y normas para garantizar la conservación de los bosques y demás componentes del patrimonio forestal, es de interés para la conservación de los páramos porque incluye dentro del patrimonio forestal del país, formas de vegetación no arbórea, asociada o no al bosque (Art. 1). Además de ello, porque si bien el páramo no es un ecosistema arbóreo, dentro de éste es posible encontrar a altitudes de 4.000 m.s.n.m al coloradito (*Polylepis sericea*), el cual se

caracteriza por ser una especie de árbol de bajo porte, presente en toda la cordillera de los Andes, desde Venezuela hasta el norte de Chile y el noroeste de Argentina.

Al respecto vale referir los artículos 70 y 71 de esta Ley, referidos a las áreas de reserva de medio silvestre, su condición de tierras no ociosas o improductivas y su clasificación para la protección¹⁴ como espacios destinados para garantizar la diversidad biológica y el mantenimiento del equilibrio ecológico.

Declara de interés nacional y utilidad pública tanto los bosques nativos, representados por ecosistemas boscosos primarios, compuestos por especies autóctonas, como todas aquellas acciones dirigidas a su conservación, su recuperación y a la prevención de incendios (Art. 5).

Con el objetivo de lograr el uso sustentable de los bosques y su conservación, este texto legal asigna al Ejecutivo Nacional la competencia de otorgar incentivos económicos y fiscales a las personas o comunidades que ejecuten actividades y proyectos orientados a su conservación, aprovechamiento sustentable, protección, recuperación, fomento y mejoramiento (Art. 97). Ello incluye el pago por servicios ambientales a comunidades involucradas en proyectos de conservación del patrimonio forestal que generen beneficio colectivo (Art. 106). Asimismo, fija sanciones de multa, a quienes realicen actividades de desmalezamiento y roza con fines de limpieza de terrenos para el uso agrícola, sin cumplir con las normas técnicas y medidas de control que establezca el órgano competente (Art. 109).

Muestra como debilidad que no asigna mayores competencias al municipio en esta materia, aun cuando la responsabilidad en la gestión forestal es transversal a todo

¹⁴ En esta categoría se incluirían los bosques de *Polylepis*.

el Poder Público, y el hecho que los incentivos económicos sólo pueden ser otorgados por el Ejecutivo Nacional.

LEY SOBRE SUSTANCIAS, MATERIALES Y DESECHOS PELIGROSOS (2001)

Ocupa un lugar destacado en el marco jurídico ambiental, puesto que deriva de un mandato constitucional. Antes de la misma, no existía ninguna otra norma que tratara de manera integral la materia, salvo algunos decretos y ciertos aspectos sancionatorios contemplados en la primera Ley Penal del Ambiente.

Tiene por objeto regular la generación, uso, recolección, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de las sustancias, materiales y desechos que se tipifican como peligrosos, así como cualquier otra operación que los involucre, de manera de proteger la salud y el ambiente (Art. 1).

Incluye dentro de los materiales peligrosos: los desechos provenientes de los establecimientos de salud; las sustancias y desechos radiactivos y los plaguicidas, siendo éstos últimos los de particular interés en esta revisión (Art. 9).

Entre las bondades o fortalezas que la caracterizan destaca lo atinente a prohibiciones generales y específicas relacionadas con introducción de cualquier tipo de desechos patógenos y peligrosos al país, y a descargas de sustancias, materiales y desechos peligrosos en suelo, subsuelo, cuerpos de agua o aire (Art. 6).

Es de interés en el tema de conservación de páramo en Venezuela, porque obliga tanto a personas naturales como jurídicas a: i) utilizar y manejar de manera segura, los elementos considerados como peligrosos, a fin de impedir daños a la salud y al ambiente; ii) contribuir con su reciclaje, previa autorización del Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas; iii) disponer de planes de emergencia, así como de los equipos y herramientas más adecuadas para la prevención y control de accidentes; iv) asumir los gastos que impliquen los daños que ocasione su manejo y v) permitir las inspecciones que requieran hacer los funcionarios competentes (Art. 13). De

igual manera obliga a quien maneje este tipo de sustancias y desechos a informar a la comunidad, sobre la naturaleza y los riesgos vinculados a su uso; etiquetar los envases con información sobre los componentes de la sustancia almacenada; suministrar información a los organismos competentes sobre los elementos que maneja y genera; informar sobre incidentes ocurridos y adoptar medidas de prevención aplicables a los trabajadores (artículos 16, 17, 18 y 19).

Otra fortaleza es la promoción, mediante incentivos económicos y fiscales, de la recuperación y adecuada disposición final de los materiales considerados como peligrosos, así como el desarrollo de tecnologías que lleven a optimizar los procesos y a minimizar la generación de desechos. A ello se une el que considere a la recuperación y disposición final de estos últimos, como una responsabilidad compartida entre el Estado y los particulares (Art. 14).

En cuanto a sus limitaciones, vale señalar que no regula lo relativo al transporte de sustancias peligrosas en cantidades relativamente reducidas ni lo referente a educación y formación en cuanto a su manejo y manipulación. Por tanto, no incluye el traslado de estos elementos mediante vehículos de carga los cuales, vale destacar, también se emplean para transportar animales, alimentos o personas, ni aspectos relacionados con educación previa para su manipulación.

Si bien fija un marco sancionatorio que incluye penas pecuniarias, privativas de libertad y privativas de derechos, dependiendo de la transgresión, pareciera que las mismas están dirigidas a quienes manipulan cuantiosas cantidades de agroquímicos; no siendo así para los agricultores parameros que, aun cuando las emplean en superficies de terrenos relativamente pequeñas, hacen un uso intensivo de las mismas y, por efecto acumulativo, generan un gran daño ambiental.

Como norma, el instrumento presenta grandes vacíos que deberían ser atendidos por medio de un reglamento el cual, vale destacar, no se ha creado aun después de diez años de promulgada la Ley. Por otra parte, si bien incluye un apartado específico a los plaguicidas, es poco útil para controlar su aplicación en áreas rurales donde están ocasionando grandes daños a la salud y al ambiente. Adicionalmente, aun cuando prevé la creación de una Junta Asesora en cada estado destinada a supervisar el cumplimiento de sus disposiciones, no asigna ninguna competencia al municipio en la materia, si bien representa el nivel administrativo más cercano para la solución del problema de manejo inadecuado de plaguicidas.

REGLAMENTO SOBRE GUARDERIA AMBIENTAL (1991)

Derivado de la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966 y de la Ley de Protección de la Fauna Silvestre de 1970, este Reglamento se dicta con el propósito de establecer las normas por medio de las cuales se organizan, funcionan y coordinan los organismos y funcionarios públicos para realizar labores de prevención, vigilancia, examen, control, fiscalización, sanción y represión de las acciones u omisiones susceptibles de degradar el ambiente y sus recursos (artículos 1 y 2).

En atención a que el ambiente es un eje transversal en la Administración Pública, la guardería ambiental es ejercida por diversas instituciones que van desde ministerios, institutos autónomos, gobernaciones, alcaldías, Fuerzas Armadas de Cooperación (actualmente Guardia Nacional Bolivariana), policía y bomberos, hasta órganos auxiliares del servicio de guardería ambiental como las asociaciones de vecinos (o su equivalente actual: consejos comunales), las juntas para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, los comités locales conservacionistas y las ligas contra incendios, entre otros (Art. 4). De allí que pueda afirmarse que las instituciones del Estado

y la sociedad organizada en general, están llamadas a realizar labores de guardería ambiental.

Dentro de las funciones que asigna destacan, por su importancia para la conservación de los páramos:

- Planificar coordinadamente la vigilancia y el control del ambiente y de los recursos naturales, a fin de impedir su degradación y deterioro.
- Participar en la formulación y ejecución de los planes de prevención y extinción de incendios forestales.
- Vigilar y controlar el aprovechamiento de los bosques, de la fauna silvestre y acuática, el uso del suelo y de las aguas, y la ocupación del territorio.
- Inspeccionar las áreas e instalaciones donde se realicen actividades de exploración, uso, explotación, aprovechamiento, manejo, industrialización, circulación, movilización y comercialización de los recursos naturales o sus productos, a fin de que se cumplan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas exigidas para cada actividad.
- Proceder de oficio, a instancia de parte o de las autoridades competentes, a iniciar, sustanciar y decidir los procedimientos sobre las infracciones a la legislación aplicable, y
- Promover iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (Art. 6).

Además de establecer las normas para coordinar las funciones anteriormente señaladas, este Reglamento prevé la posibilidad de suspender temporalmente cualquier actividad no autorizada o que incumpla con las disposiciones establecidas en la

autorización respectiva. De igual manera destaca la importancia de observar, durante las labores de guardería en ABRAE, sus planes de ordenación del territorio y los reglamentos de uso, así como de respetar las competencias exclusivas del órgano encargado de su administración.

Como mecanismo de supervisión y seguimiento, el Reglamento establece la realización dentro de ABRAE, de censos de la ocupación territorial a los fines de detectar invasiones, construcciones no autorizadas o ilegales, o cualquier otra actividad que atente contra la integridad del área y sus recursos (Art. 30). De esta manera, p. ej., el ente competente de la administración de los parques nacionales que albergan páramo (INPARQUES) puede controlar los cambios en el uso y la ocupación del territorio, así como ejecutar los actos administrativos a los que diere lugar la afectación de los recursos naturales allí contenidos.

Como se puede concluir este es un instrumento de gran valor para la protección ambiental, puesto que gran parte de las acciones que establece se orienta a la prevención y a la coordinación de las múltiples organizaciones involucradas. Por tanto, su aplicación efectiva en el páramo venezolano conduciría a evitar daños ambientales por medio del control efectivo de las actividades degradantes y propendería a un aprovechamiento sustentable de sus recursos.

REGLAMENTO PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SOBRE ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DE PARQUES NACIONALES Y MONUMENTOS NATURALES (1989)

Tiene por objeto establecer las normas que rigen la administración y manejo de los parques nacionales y monumentos naturales, específicamente en lo atinente a asignación de los usos, regulación de actividades y modalidades de administración propiamente dicha (Art. 1); en otras palabras, regular la elaboración de los Planes de Ordenación del

Territorio y Reglamentos de Uso (PORU) de ambas ABRAE, que son el instrumento por excelencia para su administración y manejo puesto que localizan y delimitan los usos legalmente permitidos y las actividades compatibles con los mismos (Art. 2).

Además de regular lo referido al manejo de estas áreas, norma el procedimiento a seguir para su creación. Las iniciativas que motivan el decreto de parques nacionales y monumentos naturales pueden provenir de instituciones gubernamentales, pero también de grupos de ciudadanos representativos de una comunidad vinculada con el área, de una o varias organizaciones conservacionistas y de una o varias entidades oficiales nacionales, municipales o estatales (Art. 5).

Con el propósito de orientar la formulación de los PORU, el Reglamento establece las diferentes categorías de zonificación posibles, conformadas por 8 clases¹⁵ que difieren en cuanto al cumplimiento de objetivos de manejo y niveles de protección, dando libertad para delimitar, adicionalmente, Zonas de Uso Especial en caso de presentarse condiciones particulares que no concuerden con alguna de las clases pre-establecidas (Art. 8). A las mismas se adiciona otra categoría denominada Zona de Uso Poblacional Autóctono o Poblado Turístico, que se delimita cuando se encuentren poblaciones con más de 50 años asentadas en la zona a afectar, caracterizadas por un modo de vida social, económico y cultural que constituye por sí mismo, un factor de mejoramiento del medio natural (Art. 35)

De acuerdo con su articulado, los usos pueden categorizarse en prohibidos, restringidos y permitidos; siendo los primeros, todos aquellos incompatibles con los fines de los parques nacionales y monumentos naturales (Art. 10).

¹⁵ Zona de Protección Integral; Zona Primitiva o Silvestre; Zona de Ambiente Natural Manejado; Zona de Recuperación Natural; Zona de Recreación; Zona de Servicios; Zona de Interés Histórico Cultural o Paleontológico y Zona de Amortiguación.

Son usos prohibidos: i) cultivos agrícolas en general, cría comercial o de subsistencia de animales domésticos, agroforestería o actividades agro-silvo-pastoriles y acuicultura comercial; ii) minería y explotación de hidrocarburos; iii) construcción de cualquier tipo de planta de generación eléctrica; iii) construcción de diques marginales; iv) aprovechamiento forestal; v) plantaciones forestales de cualquier tipo, así como introducción y siembra de plantas exóticas, a excepción de siembra de arbustos y hierbas de valor ornamental en jardines de las zonas de servicios; vi) industrias no artesanales, y vii) experimentación y manipulación de los recursos naturales renovables contenidos en el área, con fines de su aprovechamiento comercial o de subsistencia (Art. 12).

Por su parte, son usos restringidos aquellos que pueden permitirse en los casos en que no deterioren el paisaje y los recursos. Abarcan: i) construcción de líneas eléctricas; ii) construcción de presas y embalses; ii) reforestación y arborización; iii) siembra y cultivo de arbustos y plantas ornamentales; iv) construcción o permanencia de edificaciones habitacionales de uso privado y v) modificaciones o alteraciones al medio natural, con el fin de mejorar el paisaje o las facilidades de recreación (Art. 14).

Finalmente, son usos permitidos aquellos compatibles con los fines del parque nacional siempre y cuanto estén sujetos a lo estipulado en los reglamentos de uso. Comprenden: i) construcción de campamentos; ii) construcción de sitios de recreo o instalaciones para la recreación pública con sus elementos conexos; iii) hoteles y demás alojamientos; iv) senderos, caminerías y vías no carreteras; v) vías carreteras de acceso, para el servicio y protección del parque; vi) instalaciones y edificaciones para el propio servicio del parque, así como para la investigación científica y, vii) cualquier otro uso calificado como permitido por el plan de ordenación y reglamento de uso correspondiente (Art. 15).

Llama la atención de este instrumento, la diferenciación que se establece entre usos y actividades; el término uso refiere la ocupación continua y constante de una porción de superficie, mientras que la actividad, sugiere la acción puntual que no es necesariamente permanente. Es por ello que, cuando el reglamento hace mención a los usos, incluye entre ellos cultivos, construcción de infraestructuras, instalaciones y demás edificaciones e infraestructura de servicios, y cuando alude a las actividades, involucra la caza, la pesca, el vertido de poluentes a los cursos de agua, la tala, la deforestación, el turismo y el dragado, entre otros.

Es de destacar que el Reglamento destina la totalidad de un capítulo (Capítulo VIII) a regular la continuación temporal de las actividades agropecuarias dentro de parques nacionales y monumentos naturales que se realizaban antes de la afectación del área. Para este caso, se calcula con exactitud el período de permanencia de los ocupantes, independientemente del título que posean y se establecen las limitaciones al uso. Así, los propietarios de cultivos compatibles con los fines del parque, establecidos con anterioridad a su creación, podrán permanecer en éste siempre y cuando se ajusten a las condiciones que se fijan en cada caso (Art. 25).

Esto es de gran relevancia al tema del páramo y sus problemas ambientales, especialmente porque pone de manifiesto las razones por las cuales, aun cuando las áreas más representativas del ecosistema se encuentran casi en su totalidad dentro de parque nacional, dentro de ellas existen sectores que se aprovechan agrícolamente. Los agricultores han ocupado estas áreas desde épocas ancestrales y debido, por un lado, a fuertes restricciones políticas para el control efectivo de la actividad y, por otro, al surgimiento de nuevos intereses y nuevas políticas, éstos progresivamente han colonizado nuevas áreas.

Una debilidad del instrumento para la conservación de ecosistemas frágiles como el páramo, es lo referente al uso de biosidas y agroquímicos dentro de parque nacional o monumento natural, el cual es posible siempre y cuando se observen las normas

emanadas por la autoridad competente (Art. 28). Ello es un problema, especialmente por las limitaciones institucionales para llevar a cabo labores de control y seguimiento. La contaminación del agua y el suelo, es uno de los problemas más graves del páramo y aun cuando la materia se encuentra suficientemente regulada, pareciera que mientras no se fortalezca la institución encargada de administrar estas áreas, el mismo no tendrá una solución a mediano plazo.

NORMAS TÉCNICAS DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE

De la Ley Orgánica del Ambiente sancionada en 1976, derivó un sistema de normas técnicas aún vigentes, que se pueden considerar estrechamente vinculadas con la conservación de los páramos y la solución de sus problemas ambientales. Las más relevantes para el tema en discusión, se presentan a continuación.

Reglamento General de Plaguicidas (1992)

Tiene por objeto la regulación, el control y la vigilancia de la fabricación, formulación, comercialización y utilización de plaguicidas, de acuerdo a las normas creadas por los organismos competentes (Art. 1).

Regula lo atinente al registro de las personas, naturales o jurídicas, que realizan actividades de fabricación, formulación, comercialización y utilización de plaguicidas (Art. 8); establece las prohibiciones y restricciones, relativas a su manejo (preparación, mezcla, aplicación y disposición final), (Capítulo VI) y norma lo referente a la venta y uso bajo prescripción técnica y supervisión (Art. 18).

De manera general, los aspectos claves relacionados con el manejo de plaguicidas se encuentran suficientemente normados. Sin embargo, el cumplimiento de sus principios y procedimientos, demanda la creación y mantenimiento de un aparato institucional eficiente, cuya carencia ha limitado su aplicación.

Normas para regular la introducción y propagación de especies exóticas de la flora y fauna silvestre y acuáticas (1992)

Tienen como propósito regular las condiciones bajo las cuales se introducirán y propagarán especies de flora y fauna, silvestre y acuática, consideradas como exóticas, con los fines de comercialización y estudios científicos (Art. 1). Por tanto, el desarrollo de ambas actividades requiere la autorización del organismo competente, previa justificación y descripción de medidas para la protección de especies nativas y el control de propagación (artículos 3 y 4).

Se caracteriza por la claridad con la cual establece las responsabilidades y las competencias en materia de prevención. Ejemplo de ello, es la obligación que se le asigna a los responsables de introducir estas especies, de ejecutar las medidas de control y de erradicación requeridas, sin ocasionar perjuicios al ambiente (Art. 5).

Según su articulado, se prohíbe la introducción de especies con modificación genética, hasta que no se demuestre ante la Autoridad Nacional Ambiental, que la misma no afectará el ecosistema donde se introduzca (Art. 6).

Presenta como debilidad el que no establece mayores mecanismos de control, supervisión y seguimiento de la introducción, utilización o propagación de especies exóticas, ni especificaciones claras en torno a las competencias y funciones de la Comisión Científica que tendrá por objeto, asesorar lo referente a la obtención de especies de animales por métodos de ingeniería genética, de material vegetal a través de procesos de cultivos de tejidos, y la manipulación y utilización de especies o material modificado genéticamente en el extranjero (Art. 9).

De esto último, es de especial interés para la conservación de los páramos, lo relativo a la introducción de especies exóticas, particularmente porque los mismos han sido objeto de incorporación tanto de flora como de fauna extraña al ecosistema, que

se han convertido en origen de importantes problemas que se deben prevenir. Desde la época de la colonia, se introdujo y reprodujo sin control alguno, ganado vacuno y caballar (este último reportando importantes daños, por la aparición de manadas realengas) y, desde los años 70, se introdujo con fines de reforestación, especies de pino y eucalipto. También destaca la aparición de manadas de perros salvajes que atacan a la fauna, generando problemas de depredación.

Normas ambientales para la apertura de picas y construcción de vías de acceso (1992)

Constituyen las disposiciones técnicas que fijan las medidas y prácticas conservacionistas que deben ejecutarse para atenuar los efectos ambientales adversos, derivados de las obras vinculadas a la construcción de vías de acceso (Art. 1).

Entre las bondades que presenta, destacan: i) es aplicable a las personas naturales o jurídicas que lleven a cabo la apertura o construcción de picas o vías de acceso; ii) es independiente del propósito y de la localización de la pica o vía; iii) tipifica las picas y vías de acceso conforme a sus objetivos y grados de afectación ambiental y iv) establece la autorización como un requisito previo para su construcción (artículos 2, 3 y 4). Ello es una fortaleza para la conservación del páramo en el país, en tanto que la apertura de picas es el factor más importante en la colonización de nuevas áreas para la expansión de la frontera agrícola.

En el caso de las vías agrícolas, se fija un conjunto de condiciones resumido en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1. Características y límites de afectación para la construcción de las picas y vías de acceso. Caso vías agrícolas

Vía tipo	Algunos casos tipificados	Anchura máxima	Afectación de recursos			Restricciones
			Vegetación	Suelo	Agua	
IV	Carretera de penetración Vías agrícolas Terraplenes o diques	12 metros	Eliminación de vegetación baja, mediana y alta en la franja de circulación y márgenes de seguridad necesarios incluyendo taludes	Conformación de rasante mediante corte y rellenos. Construcción de obras de arte y estructura específicas en el proyecto. Préstamo	Alteración de escurrimiento superficial y drenajes naturales	Las que resulten de la evaluación de los estudios técnicos que se necesitan en estas obras

Fuente: elaboración propia (Art. 7)

A discreción de la autoridad competente, se podrá desviar la ruta original de la vía con el propósito de proteger sitios y áreas con elementos ambientales de especial interés y solicitar la aplicación de medidas preventivas y correctivas de impacto ambiental, como prácticas de conservación de suelos, para prevenir daños ambientales y a la salud (Art. 8, Parágrafo I).

Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente (1996)

Regulan los procedimientos que deben seguir las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para evaluar ambientalmente las actividades capaces de degradar el ambiente y los programas o proyectos que impliquen la ocupación del territorio (Art. 1).

Según sus postulados, las evaluaciones ambientales son un procedimiento preventivo que se exige como requisito para autorizar el desarrollo o la ejecución de proyectos, programas o actividades que potencialmente puedan causar un impacto

negativo en el ambiente. Establece un listado de tipos y categorías de actividades que deben ser objeto de evaluación ambiental e, igualmente, fija tres tipos de evaluación ambiental: los estudios de Impacto Ambiental, las Evaluaciones Ambientales Específicas y la presentación de recaudos. Sin embargo, la Constitución de 2000 en su artículo 129 dicta que las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas, deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural, quedando sin efecto la lista de actividades y los tipos de evaluación, anteriormente mencionados.

Como fortaleza se puede referir, además del establecimiento de los procedimientos para evaluar impactos, la inclusión de la participación ciudadana en los procesos de revisión y consulta pública de las evaluaciones ambientales y de la supervisión, como un mecanismo para verificar el avance de las actividades del programa o proyecto, y el cumplimiento de las medidas y condiciones establecidas en las autorizaciones/aprobaciones para la ocupación del territorio y autorizaciones/aprobaciones para la afectación de recursos naturales (artículo 26 y 27).

RESOLUCIÓN N° 0052 SOBRE EXTRACCIÓN, TRANSPORTE, COMERCIALIZACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LÍQUENES, BRIOFITOS, HELECHOS ARBORESCENTES Y BARBA DE PALO (2008)

Derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de la Diversidad Biológica, del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Bosques y Gestión Forestal y del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, esta resolución es tal vez la norma más cercana a la protección de las particularidades del páramo en Venezuela.

Fundamentada en la importancia que tienen los briofitos (musgos, hepáticas y antoceros), entre otras especies vegetales, para el mantenimiento de las funciones de diversos ecosistemas, entre ellos el páramo, prohíbe la extracción, transporte,

comercialización y aprovechamiento de estas especies durante un período de cinco (5) años, en atención a su intensiva e indiscriminada explotación y comercialización, para uso ornamental y artesanal (Art. 1).

Por la importancia que revisten el musgo y las demás especies vegetales incluidas en esta Resolución, se previó el desarrollo de actividades de diagnóstico, investigación, educación ambiental y divulgación de conocimientos, así como el diseño y la ejecución de planes de conservación *in situ* destinado a su mantenimiento y recuperación (Art. 3) en los que las gobernaciones y alcaldías deben colaborar en el ámbito de su jurisdicción (art. 5).

PODER POPULAR Y ESTADO COMUNAL

LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR (2010)

Dictada en 2010 para desarrollar y consolidar el Poder Popular, busca generar las condiciones requeridas para que los ciudadanos ejerzan su derecho a la soberanía y a la democracia participativa, e instauren formas de autogobierno comunitario y comunal.

Desde la perspectiva de sus postulados, el Poder Popular es el ejercicio pleno de la soberanía por parte de la sociedad venezolana en materia política, económica, ambiental y cultural, entre otros (Art. 2). Se fundamenta así en el principio de soberanía y en el sentido de progresividad de los derechos contemplados en la Carta Magna (Art. 3).

Entre los valores que rigen su ejercicio destacan la democracia participativa y protagónica, el interés colectivo, la equidad, la justicia social, la autogestión, la cooperación, la sustentabilidad y la protección y defensa ambiental. Por tanto, su ejercicio debe hacerse sin menoscabo de la calidad ambiental, de los recursos, su diversidad y su cantidad.

Es de especial valor para la conservación del páramo y la solución de sus problemas ambientales, porque impulsa la iniciativa popular, propicia y profundiza la corresponsabilidad, coadyuva a la participación en la implementación de las políticas de Estado y promueve valores relacionados, entre otros, con la protección y defensa del ambiente (Art. 5). Desde esta perspectiva, el Poder Popular representa el complemento del Poder Público para diseñar y ejecutar políticas a escala comunitaria (Art. 19), de beneficio colectivo e intergeneracional, como por ejemplo, lo relativo al resguardo de los valores ambientales del páramo.

Uno de sus ámbitos de acción es la ordenación y gestión del territorio, mediante la participación de representantes comunales (voceros) en las distintas actividades del proceso, dando cabida a planes y regímenes de uso y ocupación, concordantes con las aspiraciones e intereses sociales (Art. 20) y con los fines de la protección ambiental y el desarrollo sustentable.

Para lograr la coordinación del Poder Público y el Poder Popular, esta ley le asigna al primero la responsabilidad de apoyar y acompañar la iniciativa popular (Art. 23), así como la obligación de gobernar obedeciendo los mandatos de los ciudadanos y las organizaciones comunitarias (Art. 24). Si bien esto último constituye un estímulo al trabajo mancomunado entre ambos poderes, es una gran debilidad puesto que tiende a imponer el interés de una comunidad por sobre el de un municipio, un estado o la misma Nación y su futuro.

Respecto a lo anterior debe tenerse cuidado particularmente porque, un poder público meramente obediente puede conducir a la superposición de intereses particulares por sobre criterios técnicos tan necesarios para garantizar el carácter integral a escala comunal, municipal, estatal y nacional de las acciones a acometer, así como la perspectiva de largo plazo de la gestión pública.

LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL (2010)

Tiene como propósito crear las bases para fortalecer el Poder Popular, mediante el establecimiento de normas, mecanismos y condiciones para el desarrollo y consolidación de la contraloría social, llevada a cabo con el fin de velar por una inversión pública transparente y eficiente, en beneficio del colectivo (Art. 2). Se espera así prevenir o corregir actitudes, comportamientos y acciones contrarias a los intereses sociales (Art. 3).

Da cabida a la actuación individual, colectiva u orgánica, destinada a asegurar que los funcionarios públicos y los miembros del Poder Popular actúen de acuerdo a los intereses de la sociedad, y a fomentar el trabajo articulado entre las diferentes instancias y organizaciones (Art. 9).

Desde esta perspectiva la escasa coordinación entre las múltiples organizaciones con competencias en el manejo del páramo, podría ser superada a través de la aplicación efectiva de esta Ley, ya que ello conduciría al seguimiento, por parte de las organizaciones de base comunitaria, de las funciones públicas, de las instancias y organizaciones del Poder Popular, y de las organizaciones y personas del sector privado (Art. 4).

Vista de esta manera, la contraloría social favorecería la conservación del páramo en tanto que coadyuvaría al cumplimiento de las competencias de los órganos y entes de la Administración Pública y de las organizaciones del Poder Popular en materia de gestión y conservación ambiental.

LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS (2010)

Publicada en Gaceta Oficial el 21 de diciembre de 2010, tiene por objeto establecer las normas "...que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio

del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal...” (Art. 1).

Como en el caso de las demás leyes dictadas para desarrollar y fortalecer el Poder Popular, la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, se fundamenta en principios “...de participación democrática y protagónica, interés colectivo, complementariedad..., corresponsabilidad..., sustentabilidad ambiental” (Art. 2), entre otros.

Al ser la Comuna una forma de agregación de comunidades vecinas con una memoria histórica y rasgos culturales comunes (Art. 5), el páramo venezolano puede ser sujeto de organización territorial en diversas unidades comunales.

El propósito final de esta organización, es desarrollar y consolidar el estado comunal; conformar el autogobierno para el ejercicio directo de las funciones de formulación, ejecución y control de proyectos, así como la administración y gestión de competencias y servicios transferidos por medio de mecanismos descentralizadores (Art. 6), solapando sus competencias con las del municipio como entidad de organización político-administrativa local.

Debido a que dentro de un municipio pueden existir varias comunas o una comuna puede ocupar varios municipios, esta ley muestra como debilidad que tiende a superponer la acción del Poder Popular sobre el Poder Público, pudiendo derivarse de ello una lucha de poderes que impida la solución efectiva de problemas. Esto para el páramo venezolano y su realidad socioeconómica, podría dar lugar a la pugna entre el Poder Popular organizado para garantizar la sostenibilidad del sistema económico popular y un Poder Público representado por la Autoridad Ambiental Nacional y la autoridad municipal, llamadas a garantizar su conservación como ecosistema. Además

contribuye con el debilitamiento del municipio, puesto que reduce su capacidad financiera para administrar integralmente un territorio que se fragmenta en comunas, en tanto que los recursos para apoyar económicamente el desarrollo de proyectos, se destinan prioritariamente a estas últimas.

Dentro de la organización de la Comuna, se incluye al parlamento comunal como máxima instancia de autogobierno, cuyas decisiones se expresan mediante la aprobación de normas dictadas para regular la vida social y comunitaria, y se publican en Gaceta Comunal (Artículos 21 y 22). Ello le otorga competencias para sancionar en materias específicas y, por tanto, el disfrute de normas propias.

Ello representa una fortaleza y una debilidad para la conservación del páramo. Una fortaleza porque autoriza a la comuna para regular particularidades que afectan localmente un área, p. ej., una comunidad de páramo venezolano. Una debilidad, puesto que con la autonomía de las comunas se refuerza la acción y toma de decisiones fragmentada, en un ecosistema y un espacio económico-social que funciona como una región y debe ser administrado de forma integral e integrada.

Otro aspecto de esta ley que puede considerarse como una fortaleza y una debilidad al mismo tiempo, es la potestad de formular y ejecutar planes de desarrollo comunal. En el primer caso, porque los planes pueden incluir proyectos, programas y acciones dirigidas a conservar o restaurar áreas de páramo degradadas o a incentivar las buenas prácticas agrícolas y turísticas; en el segundo, porque explícitamente la ley señala que estos planes deben estar dirigidos a "...darle concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en el Plan Regional de Desarrollo y los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno..." (Art. 32), dejando de lado otros importantes como los de la Estrategia Nacional de Conservación de la Diversidad Biológica.

Según lo expuesto, la Ley Orgánica de las Comunas representa un instrumento con fortalezas para coadyuvar a la conservación del páramo, pero también con debilidades que pueden contribuir a diluir la acción conservacionista, fundamentalmente del Poder Público.

LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES (2010)

Entre los factores detonantes de los problemas ambientales en el páramo venezolano, destaca la escasa participación ciudadana, aun cuando, según el ordenamiento jurídico vigente, la población organizada tiene amplia potestad para intervenir en los asuntos públicos.

Uno de los textos legales que sienta las bases para esa participación, calificada como protagónica, es la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, dictada para regular lo atinente a su constitución, conformación, organización y funcionamiento como instancia de participación para la formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas y demás acciones relacionadas con el desarrollo comunitario (Art. 1).

Las bondades de este instrumento para la conservación de los páramos venezolanos, giran en torno a:

- Los principios de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad social y de género, que deben regir la constitución y funcionamiento de los consejos (Art. 3);
- La consideración de sus decisiones como vinculantes (Art. 20);
- La potestad de aprobar normas de convivencia comunitaria; de formular el plan de desarrollo de la comunidad; de diseñar proyectos comunitarios y de tomar decisiones esenciales para la vida en comunidad, entre las que se encuentran las

relacionadas con la calidad ambiental y la protección de los recursos naturales (Art. 23), y

- La potestad de ejecutar las decisiones de la asamblea, elaborar planes de trabajo, organizar el sistema de información comunitaria, promover la solicitud de transferencia de servicios y promover el ejercicio de la iniciativa legislativa, entre otros (Art. 29).

De esta forma, el consejo comunal representa, según la legislación vigente, el órgano del Poder Popular más expedito para abordar la solución de los problemas ambientales locales, la guardería ambiental y la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo sustentable. Pero ello requiere de una efectiva formación ciudadana y ambiental para el ejercicio de esta competencia.

Precisamente una de sus limitaciones es que a las comunidades se les asignan diversas potestades en materia de planificación y ejecución de proyectos, pero en un contexto carente de mecanismos de formación para el ejercicio integral y no personalizado de la función otorgada. Además de ello, deja a discreción de las comunidades, el desarrollo de planes y proyectos, olvidando la necesidad de velar también por el interés colectivo de la población en general. Esto, a la luz de la conservación del páramo, representa una importante debilidad, porque las acciones aisladas tendrán bajo impacto positivo en un ambiente que no sólo funciona como ecosistema sino como un espacio social y económico único, de relevancia regional y nacional.

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL (2010)

Perteneciente al conjunto de leyes que tiene como propósito desarrollar y fortalecer el Poder Popular, fue sancionada el 21 de diciembre de 2010 con el objeto de fijar las normas, los principios y los procedimientos “...para la creación, funcionamiento y

desarrollo del sistema económico comunal, integrado por organizaciones productivas bajo régimen de propiedad social comunal...” (Art. 1).

Se entiende por sistema económico comunal, el “...conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público o por acuerdo entre ambos...” (Art. 2).

Si bien en sus postulados se enuncia la sustentabilidad ambiental y la conservación del ambiente como criterios a obedecer, muestra como debilidad que en las definiciones de términos claves el ambiente y su aprovechamiento sustentable están ausente. Tal es el caso de la definición del “Modelo productivo socialista”, el cual es entendido como aquel “...basado en la propiedad social orientado hacia la eliminación de la división social del trabajo propio del modelo capitalista. El modelo de producción socialista está dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la reinversión social del excedente.” (Art. 6, Num. 12).

Si se asume que la satisfacción de necesidades crecientes de la población depende de un ambiente de calidad, como está establecido en la Constitución, ello implica que el modelo de producción debe ser, ante todo, ambientalmente sustentable.

También es un ejemplo de lo anteriormente señalado, la definición de “Reinversión social del excedente”, que refiere “... el uso de los recursos remanentes provenientes de la actividad económica de las organizaciones socioproductivas, en pro de satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad o la comuna, y contribuir al desarrollo integral del país” (Art. 6, Num. 19). En este particular, donde la realidad venezolana se caracteriza por la superposición de los intereses económicos sobre los ambientales, la reinversión social del excedente debería incluir explícitamente el uso de

parte de los recursos excedentarios para la conservación ambiental, la restauración de áreas degradadas por el inadecuado aprovechamiento de recursos naturales o la implementación progresiva de prácticas sustentables.

Como fortaleza que de alguna manera subsana la debilidad anterior, está el hecho que, entre las obligaciones de las organizaciones socio-productivas se encuentra: i) “Fomentar, promover e implementar el desarrollo de actividades productivas, políticas, culturales y ecológicas...”, entre otras, y ii) “Prever medidas para promover la defensa, protección y aseguramiento del ambiente para la realización de sus actividades, a los fines de minimizar el impacto ambiental de las operaciones que realicen.” (Art. 24, Numerales 4 y 6).

Visto así, las actividades económicas que se desarrollan en el páramo deben realizarse a partir de prácticas sustentables y las organizaciones socio-productivas deben llevar a cabo actividades ambientalistas de diversa índole, para contribuir con su conservación.

TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO

LEY DE REFORMA PARCIAL DEL DECRETO CON FUERZA Y RANGO DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO (2010)

Si bien esta ley fue creada particularmente para establecer las bases del desarrollo rural e integrado en el país en el 2001, es de importancia para la gestión de los páramos y su conservación, porque regula la principal actividad económica que en ellos se desarrolla.

Reformulada parcialmente en 2010, tiene como fortaleza más resaltante que concibe al desarrollo rural integral y sustentable como base para el desarrollo del sector, dentro del marco de la conservación de la biodiversidad y la vigencia efectiva

de los derechos de protección ambiental de las presentes y futuras generaciones (Art. 1). Sin embargo, su marcada orientación hacia la intensificación del uso de la tierra y la sanción a quienes posean tierras incultas ha tenido, en materia ambiental, un efecto contrario al esperado.

En el caso del páramo, es importante tener presente que si bien es un ecosistema estratégico por su alta diversidad biológica y albergar cabeceras de importantes cuencas aprovechadas para diversos fines públicos, que drenan hacia el lago de Maracaibo, el Caribe y el Orinoco, (Monasterios, 2003) también cumplen funciones agroecológicas de gran valor para la región y el país. Ofrecen un ambiente favorable y prácticamente único para la producción de papa y zanahoria, así como de variadas hortalizas de amplio consumo entre los venezolanos, que da lugar a una constante competencia por el uso (con fines de seguridad alimentaria, de lucro particular o de conservación ambiental).

Aun cuando prácticamente las tierras bajo producción agrícola en el páramo se encuentran dentro de ABRAE con fines conservacionistas, esta particular situación hace que la promoción de la intensificación del uso de la tierra que hace esta Ley, derive en problemas de deterioro ambiental debido a la expansión de la frontera agrícola y a la intensificación del mismo por medio de prácticas inadecuadas a las condiciones ambientales imperantes, como por ejemplo, la mecanización del arado y la reducción del descanso en la tierras (barbecho).

Ello, junto con el escaso control de la expansión de la frontera agrícola que esta Ley establece, es un factor generador de problemas en el páramo y una limitación para estimular la re-adopción de prácticas tradicionales o amigables con el ambiente.

DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY DE SALUD AGRÍCOLA INTEGRAL (2008)

Dictado para garantizar la salud agrícola de los trabajadores, los rubros y los ecosistemas donde se producen, norma lo relativo a la salud primaria de animales, vegetales, productos y subproductos de ambos orígenes (Art. 1). Involucra así la protección de los ecosistemas, de la población que los habitan y se dedican a la agricultura, y de quienes consumen sus productos; la regulación y control de actividades o acciones tendentes a generar enfermedades y plagas en especies vegetales y animales, así como la regulación y control de prácticas productivas que atenten contra la diversidad biológica y la calidad ambiental, entre otros (Art. 2).

Promueve la formación integral de los trabajadores en materia de salud agrícola; el aprovechamiento sustentable, racional y responsable de los recursos hidrobiológicos y la participación activa de los consejos comunales y cualquier otra forma de organización y participación comunitaria, en asuntos relacionados con el desarrollo agrario de su localidad (Art. 2).

Resalta de ésta, el interés por el cuidado de los recursos naturales, entre ellos: el suelo, el agua y el aire (Art. 1). De igual manera el enfoque preventivo para evitar la degradación ambiental causada por prácticas agrícolas inadecuadas, entre las que señala: deforestación, contaminación, degradación de suelos, contaminación de las aguas y explotación de especies exóticas y medicinales.

De esta manera, el Decreto Ley posee la fortaleza de: i) establecer principios y normas para la aplicación de prácticas responsables, de salud animal y vegetal; ii) propender la protección de la diversidad biológica; iii) promover el desarrollo de actividades de formación integral de trabajadores en materia de salud agrícola, así como la formación social y técnica en materia de salud agrícola integral; iv) promover y

velar por el aprovechamiento sustentable, racional y responsable de los recursos hidrobiológicos y la protección de ecosistemas, y v) promover medios de participación de los consejos comunales en el logro de la salud agrícola integral, entre otros.

Las instituciones con competencia en la materia, deberán prestar especial atención a los medianos y pequeños productores cuya actividad esté relacionada con el desarrollo agrícola; transferirán competencias en materia de salud agrícola a los consejos comunales y promoverán beneficios tanto para los pequeños y medianos productores que desarrollen sus actividades en el marco de la Ley así como para los consejos comunales o cualquier otra forma de organización ciudadana, que se vincule con la contraloría social de las actividades de salud pública integral (Art. 6 y 7).

Entre sus limitaciones están el elevado grado de centralización institucional y la ausencia de mecanismos de intermediación por parte de niveles inferiores de gobierno. Igualmente, la asignación de competencias a los consejos comunales en materia de vigilancia, apoyo y seguimiento, sin mayores especificaciones que regulen su actuación.

REGLAMENTO PARCIAL DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO AGRARIO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA VOCACIÓN DE USO DE LA TIERRA RURAL (2005)

Como reglamento dictado para normar lo relativo a la clasificación de la tierra rural en clases y subclases, a los fines de darle uso según su mayor vocación agrícola (Art. 1), éste instrumento presenta tanto fortalezas como debilidades para la conservación ambiental de ecosistemas frágiles, entre ellos, el páramo.

El primer caso, el de las fortalezas, se relaciona con una manifiesta preocupación por la conservación de la diversidad biológica (Art.3). Ello es particularmente notorio cuando, por un lado, establece como condición inherente a cualquier clase de vocación,

la necesidad de conservar los recursos naturales que conforman la tierra así como su capacidad de producción y, por otro, cuando considera el factor ambiente como condicionante de la vocación de uso junto con otros factores: culturales, históricos y tradicionales (Art. 6, Num. 6).

El segundo caso, el de las debilidades, está relacionado con el hecho de que entre los parámetros establecidos para la clasificación de tierras, no se incluye ninguno vinculado a la diversidad biológica y al carácter estratégico de los ecosistemas, sino que se centra particularmente en unos de tipo edafológicos (Art. 8).

Si bien gran parte de los páramos venezolanos se encuentran ambientalmente protegidos, ante este reglamento y la Ley del que deriva, surgen ciertas interrogantes ¿Qué sucede con la porción de páramos que no está protegida legalmente por alguna categoría de ABRAE? ¿Ellos deben ser aprovechados agrícolamente, para cumplir con lo estipulado en los planes de seguridad agroalimentaria? Si se parte del principio que los páramos son ecosistemas estratégicos, las tierras incultas que en éstos se localicen no deben ser catalogadas como ociosas y mucho menos, someterlas a un régimen de aprovechamiento contrario a su fragilidad ambiental.

APRECIACIONES FINALES

Si se hace una revisión de los problemas ambientales que actualmente experimenta el páramo a la luz del ordenamiento jurídico venezolano, la conclusión a la que se puede llegar es que, amén de ciertas debilidades vinculadas con los requerimientos particulares de su manejo, como en el caso de los humedales andinos, la agricultura intensiva y la expansión de la frontera agrícola, los medios, las limitaciones legales, los instrumentos y las instituciones necesaria para su conservación y aprovechamiento sustentable, están dadas.

Ello conduce a pensar que parte de los problemas ambientales del páramo en Venezuela son producto de una aplicación del ordenamiento jurídico poco efectiva; de un aparato institucional limitado financiera y técnicamente para cumplir las competencias asignadas; de un desconocimiento de la norma, por parte de la población en general y de los mismos funcionarios que están llamados a su aplicación, así como de un desacato a lo establecido, debido al bajo nivel de sanción que en materia ambiental, reciben los responsables de las acciones que degradan el ecosistema y sus servicios ambientales (este problema posiblemente se puede subsanar con la implementación eficiente de la nueva Ley Penal del Ambiente).

En materia de regulación, para el caso del páramo andino, existen grandes posibilidades. La iniciativa legislativa originada en las comunidades es una opción valiosa. También es importante la competencia de los municipios de regular la materia ambiental en el ámbito de su jurisdicción y de crear institutos autónomos con fines de conservación ambiental. No obstante, ello no conducirá a logros importantes en la conservación del páramo, mientras no se consoliden mecanismos que conlleven a su implementación y acatamiento por parte de todos sus habitantes y beneficiarios.

La Resolución N° 0052 es un ejemplo representativo del valor que tienen las normas específicas para la protección de recursos propios del páramo. Surgió de la imperiosa necesidad de controlar la excesiva extracción de especies vegetales, entre ellas el musgo, manifiesta tanto por la colectividad como por todos los niveles de la Administración Pública, generando resultados positivos.

Es importante tener claro que la conservación ambiental no se garantiza, simplemente, por medio de leyes y regulaciones, sino a través de su efectiva implementación, de organismos comprometidos y de una población organizada, formada y corresponsable. Por tanto, el punto focal para iniciar una gestión dirigida a

resolver los problemas ambientales del páramo y lograr su conservación y aprovechamiento sustentable, radica en la coordinación entre las instituciones con competencias en su gestión, y entre éstas y las organizaciones comunitarias; por la formación integral de los funcionarios que se desempeñan en los entes y organismos con incidencia en el páramo; por la consideración de intereses colectivos nacionales por encima de los individuales o locales, y por una educación ambiental dirigida a estimular la corresponsabilidad intra e intergeneracional, que implica el uso y disfrute del páramo venezolano; valga decir, su conservación ambiental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

De los Ríos, Isabel. 2008a. *Principios de derecho ambiental*. Segunda Edición Revisada. Editora Isabel De los Ríos. Caracas, Venezuela. 274 pp.

----- . 2008b. *Breve reseña de la normativa ambiental venezolana*. Mimeo. Caracas, Venezuela. 25pp.

Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. 1979. *Decretos conservacionistas del Libertador*. Caracas, Venezuela. 59 pp.

Mejías, Carlix. 2007. *Ley de Reforma Agraria de 1960: precedente de la legislación agroambiental en Venezuela*. Revista Derecho y Reforma Agraria, N° 33, Año 2007. Mérida, Venezuela. 87-100p.

Monasterio, Maximina et al.. 2003. *Los Páramos de Mérida como Reserva de Biosfera*. Ambiente 25(62): 44-47.

República Bolivariana de Venezuela. 2000. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 del 24 de marzo de 2000. Caracas, Venezuela.

------. 2001. *Ley sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.554 Extraordinario del 13 de noviembre de 2001. Caracas, Venezuela.

------. 2001. *Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.568, Extraordinario del 31 de diciembre de 2001. Caracas, Venezuela.

------. 2005. *Reglamento parcial del decreto con fuerza de ley de tierras y desarrollo agrario para la determinación de la vocación de uso de la tierra rural*. Decreto N° 3.463. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.126 del 14 de febrero de 2005.

------. 2006. *Ley Orgánica del Ambiente*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.833, Extraordinario del 22 de diciembre de 2006. Caracas, Venezuela.

------. 2007. *Ley de Aguas*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.595 del 2 de enero de 2007. Caracas, Venezuela.

------. 2008. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Bosques y Gestión Forestal*. Decreto N° 6.070. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.946 del 5 de junio de 2008. Caracas, Venezuela.

------. 2008. *Resolución N° 0052 sobre extracción, transporte, comercialización y aprovechamiento de líquenes, briofitos, helechos arborescentes y barba de palo*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 362.315 del 1 de julio de 2008. Caracas, Venezuela.

-----, 2008. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración*. Decreto N° 6.217. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.890, Extraordinario del 31 de julio de 2008. Caracas, Venezuela.

-----, 2008. *Ley de Gestión de la Diversidad Biológica*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.070 del 1 de diciembre del 2008. Caracas, Venezuela.

-----, 2009. *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.163, del 22 de abril de 2009. Caracas, Venezuela.

-----, 2010. *Ley Orgánica de Planificación del Poder Público y Popular*. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre del 2010. Caracas, Venezuela.

-----, 2010. *Ley Orgánica del Poder Popular*. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre del 2010. Caracas, Venezuela.

-----, 2010. *Ley Orgánica de Contraloría Social*. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre del 2010. Caracas, Venezuela.

-----, 2010. *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal*. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre del 2010. Caracas, Venezuela.

-----, 2010. *Ley Orgánica de las Comunas*. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre del 2010. Caracas, Venezuela.

-----, 2010. *Ley Orgánica de Contraloría Social*. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre del 2010. Caracas, Venezuela.

----- . 2010. *Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.017 Extraordinario del 30 de diciembre de 2010. Caracas, Venezuela.

----- . 2010. *Ley Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.017 Extraordinario del 30 de diciembre de 2010. Caracas, Venezuela.

----- . 2010. *Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza y Rango de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*. Decreto N° 1.546. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991 Extraordinario, del 29 de julio de 2010. Caracas, Venezuela.

----- . 2012. *Ley Penal del Ambiente*. Gaceta Oficial N° 393.130, del 2 de mayo de 2012. Caracas, Venezuela.

----- . 2014. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*. Decreto n° 41.473. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.156, Extraordinario del 19 de noviembre de 2014. Caracas, Venezuela.

----- . 2015. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Impuesto sobre la Renta*. Decreto n° 2.163. Gaceta Oficial N° 6.210 del 30 de diciembre del 2015. Caracas, Venezuela.

República de Venezuela. 1983. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. Gaceta Oficial N° 3.238. Extraordinario, del 11 de agosto de 1983. Caracas, Venezuela.

------. 1989. *Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales*. Decreto N° 276. Gaceta Oficial N° del 9 de junio de 1989. Caracas, Venezuela.

------. 1991. *Reglamento sobre Guardería Ambiental*. Decreto N°1.221. Gaceta Oficial N° 34.678 del 19 de marzo de 1991. Caracas, Venezuela.

------. 1992. *Reglamento General de Plaguicidas*. Decreto N° 1.847. Gaceta Oficial N° 34.877 del 8 de enero de 1992. Caracas, Venezuela.

------. 1992. *Normas ambientales para la apertura de picas y construcción de vías de acceso*. Decreto N° 2.226. Gaceta Oficial No. 4.418 Extraordinario del 27 de abril de 1992. Caracas, Venezuela.

------. 1995. *Normas para la clasificación y el control de la calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos*. Decreto N° 883. Gaceta Oficial N° 5.021 Extraordinario del 18 de diciembre de 1995. Caracas, Venezuela.

RESEÑA CURRICULAR DE LOS AUTORES

MARÍA ANDREINA SALAS-BOURGOIN. Egresada de la Escuela de Geografía, de la Universidad de Los Andes en el año 2002 y de la Maestría de Ordenación del Territorio y Ambiente, del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales de la misma universidad, en el 2004. Asistente y coordinadora técnica de proyectos de consultoría ambiental a organismos nacionales e internacionales (PNUD, GEF, PDVSA, Fundación CIARA, CIDIAT. entre otros), fungió como Coordinadora del Componente de Políticas Públicas del Proyecto Páramo Andino: Conservación de la Diversidad en el Techo de los Andes, Capítulo Venezuela. Actualmente se desempeña como profesora Agregado a Dedicación Exclusiva del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, ha sido autora y coautora de diversos artículos sobre ordenación del territorio, legislación ambiental y desarrollo, y se encuentra desarrollando estudios en el Doctorado en Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes.

GLORIA YULIER CADENA MONTERO. Geógrafo egresada de la Escuela de Geografía de la Universidad de Los Andes, Maestría de Ordenación del Territorio y Ambiente, del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales de la misma universidad. Profesora e investigadora a dedicación exclusiva del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales - Universidad de Los Andes (ULA). Profesora responsable de la cátedra de Geografía Económica, colaboradora en Geografía Urbana, Regionalización Económica y Planificación Regional en la Escuela de Geografía - ULA. Participante en proyectos de consultoría ambiental a organismos nacionales e internacionales (Fundación CIARA, PDVSA, Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM-GEF) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA-UNEP). Coordinadora y responsable la línea de investigación Geografía Económica y Desarrollo Territorial, miembro del Grupo de investigación IGCRN - Red

Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT). Coordinadora del Proyecto "Economía social, mercado y Estado para un desarrollo territorial más equitativo y sostenible. Caso de estudio municipio Rangel, Mérida - Venezuela.

ELIDES A. SULBARÁN ZAMBRANO. Merideño, oriundo de Canaguá. Ingeniero Forestal con Maestría en Ordenación del Territorio. Entre 1987 y 1989 laboró en proyectos silviculturales en las Reservas Forestales de Caparo y Ticoporo. En enero de 1990 ingresó a INPARQUES como Superintendente del Parque Nacional Sierra de La Culata, creado en 1989; en ese Instituto, por 26 años, ha desempeñado diferentes cargos técnicos a nivel regional y nacional. En representación del mismo, ha participado en proyectos interinstitucionales de gestión ambiental y en la elaboración de normas sobre esta materia. Ha cumplido actividad docente a nivel universitario, y asesorías a pasantes y tesis de pregrado y postgrado sobre diferentes tópicos ambientales. Es coautor de textos y otras publicaciones sobre gestión ambiental.

FREDDY DANIEL MATOS. Perito Forestal, Geógrafo y Master en Ecología Tropical. Entre 1977 y 1992, en diferentes etapas, laboró en el Instituto Nacional de Parques (INPARQUES) desempeñando labores asociadas al manejo y al ordenamiento territorial de los Parques Nacionales Sierra Nevada, Sierra de Perijá, Páramos Batallón y La Negra, Sierra de La Culata y Guaramacal; entre 2009 y 2010 ocupó la Dirección de la Región Mérida-Trujillo-Barinas. Como consultor, ha realizado trabajos de ordenamiento territorial en los Parques Nacionales El Tamá y Sierra Nevada y en el Caño Sicuture (estado Apure), e integró el equipo que evaluó las áreas periféricas de los Parques Nacionales con fines de proponer realinderamientos. Ha ejercido como docente de la asignatura Conservación de Suelos en la Escuela de Capacitación Forestal (ULA). Es autor y coautor de libros y trabajos de investigación sobre diversos tópicos de la materia ambiental. Actualmente se desempeña como consultor ambiental y floricultor.

Instituciones participantes en el "Proyecto Páramo Andino: Conservación de la Biodiversidad en el Techo de los Andes", para el cual se preparó este libro



UNIVERSIDAD
DE LOS ANDES
MERIDA-VENEZUELA