



TÍTULO

LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE VENEZUELA ANTE EL CAMBIO GLOBAL DIAGNÓSTICO Y FUTURO

AUTOR

Radharani Medina

**Director
Curso**

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2011

José Antonio González Novoa
Máster Propio en Medio Natural, Cambio Global y Sostenibilidad
Socioecológica

ISBN

978-84-694-3714-8

©

Radharani Medina

©

Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
 - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
 - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
-
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
 - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
 - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA

Sede Iberoamericana de La Rábida

XI Máster Propio en Medio Natural, Cambio Global y Sostenibilidad Socioecológica



**LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE VENEZUELA
ANTE EL CAMBIO GLOBAL. DIAGNÓSTICO Y FUTURO**

PROYECTO DE FIN DE MÁSTER

Radharani Medina

Septiembre, 2010



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA

Sede Iberoamericana de La Rábida

XI Máster Propio en Medio Natural, Cambio Global y Sostenibilidad Socioecológica

**LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE VENEZUELA
ANTE EL CAMBIO GLOBAL. DIAGNÓSTICO Y FUTURO**

Memoria presentada por: Lic. Radharani Medina

Realizado con la asesoría de:

Dr. José Antonio González Novoa. Universidad Autónoma de Madrid

PROYECTO DE FIN DE MÁSTER

Presentado ante la Universidad Internacional de Andalucía como requisito para obtener el título de Máster Propio.

Septiembre, 2010

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	2
OBJETIVOS.....	4
CAPÍTULO 1: VENEZUELA “TIERRA DE GRACIA”	5
1.1 Aspectos Geográficos.....	5
1.2 Clima.....	7
1.3 Población.....	7
1.4 Economía.....	7
1.5 Otros Datos.....	8
1.5.1 Índice de Desarrollo Humano	8
1.5.2 Índice de Gini.....	8
1.5.3 Huella Ecológica	8
CAPÍTULO 2: SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE VENEZUELA.....	9
2.1 Reseña Histórica del Sistema de Áreas Naturales Protegidas de Venezuela.....	9
2.2 Marco Legal que rige las áreas naturales protegidas de Venezuela.....	11
2.2.1 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.....	11
2.2.2 Ley Orgánica para la Ordenación de Territorio.....	12
2.2.3 Reglamento de Parques Nacionales y Monumentos Naturales.....	13
2.2.4 Otras leyes.....	13
2.3 Categorías de Manejo	14
2.3.1 Subsistema de Parques Nacionales.....	15
2.3.2 Subsistema de Áreas Naturales Protegidas para la Fauna.....	17
2.3.3 Otras categorías de Manejo.....	18
2.4 Representatividad del Sistema de Áreas Naturales Protegidas.....	19
2.5 Principales amenazas al sistema de áreas protegidas de Venezuela.....	20
CAPÍTULO 3: UN ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ACTUAL DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE VENEZUELA.....	24
3.1 Políticas.....	24
3.2 Marco Legal.....	27
3.3 Planificación y Manejo.....	32
3.3.1 Planificación a nivel de Sistema	32

3.3.2 Planificación a nivel de unidad de manejo.....	33
3.3.3 Planes de Ordenación y Reglamentos de Uso (PORU) de PN y MN.....	34
3.3.4 Otros Planes Nacionales.....	36
3.4 Marco Institucional	37
3.5 Recursos Humanos y Financieros.....	39
3.6 Participación Pública.....	40
3.7 Comunicación, Educación y Conciencia Pública.....	42
3.8 Investigación, Seguimiento y Evaluación.....	44
3.9 Análisis FODA.....	46
CAPÍTULO 4: PROPUESTAS DE GESTIÓN: HACIA UNA MEJORA DEL PAPEL DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE VENEZUELA EN UN MUNDO CAMBIANTE.....	48
4.1 ¿Creación de Nuevas Áreas Protegidas o cambios en el modelo de gestión?	51
4.2 Hacia un Sistema Nacional de Áreas Protegidas.....	54
4.2.1 Diversificación de las categorías.....	55
4.2.2 Hacia la descentralización.....	56
4.2.3 Nuevos mecanismos de participación.....	58
4.3 Camino hacia una Gestión Adaptativa.....	59
4.3.1 Marco legal.....	60
4.3.2 Instrumentos de gestión.....	61
4.3.3 Estructura institucional.....	62
4.3.4 Recursos para la gestión.....	63
REFLEXIONES FINALES.....	64
CONCLUSIONES.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	66
ANEXOS.....	71

RESUMEN

Las áreas naturales protegidas han sido la piedra angular de la conservación de la naturaleza durante los últimos años, pero actualmente y cada vez a una velocidad mayor, la actividad del ser humano está provocando cambios en los ecosistemas, causando una degradación del capital natural que en gran parte conservan estas áreas. Esta degradación se ha reflejado básicamente en los fenómenos de cambios de uso de la tierra, contaminación, cambio climático, pérdida de biodiversidad y desertificación, los cuales en su conjunto han apresurado lo que se conoce como cambio global. Debido a que las áreas naturales protegidas han sido diseñadas bajo un modelo estático y aislado del ser humano, son territorios fuertemente vulnerables al fenómeno del cambio global. El presente trabajo tuvo como objetivo realizar una caracterización del Sistema de Áreas Naturales Protegidas de Venezuela, a los fines de generar propuestas de gestión que para desarrollar estrategias de conservación que tomen en cuenta los efectos del cambio global. En el caso venezolano, el sistema de áreas naturales protegidas, cuenta con aproximadamente un 16,5 % del territorio, superficie cubierta principalmente por Parques Nacionales y Monumentos Naturales. Mediante la elaboración de un diagnóstico se determinó que las principales fortalezas del sistema son que existe una buena representatividad de los ambientes naturales del país, con un marco institucional para su manejo y que muchas áreas protegidas enfocan gran parte de la gestión en la búsqueda de mecanismos de cooperación con comunidades locales. Por otro lado, las mayores debilidades encontradas son que no existe un sistema nacional de áreas protegidas, la política de conservación está totalmente centralizada, la legislación desactualizada y el enfoque de gestión que se aplica es meramente normativo. Tampoco existen sistemas de monitoreo para la evaluación de la gestión, ni capacidad institucional para aplicar la ley. Como propuestas de gestión y medidas para fortalecer el Sistema de Áreas Naturales Protegidas de Venezuela, que toman en cuenta los conceptos de resiliencia ecológica y gobernanza y que permiten atacar algunas de las debilidades identificadas en el diagnóstico se señalan: 1) la construcción de nuevos modelos de gestión dentro de las áreas protegidas existentes, en vez de la creación de nuevas áreas protegidas, 2) la creación de un sistema nacional que tome en cuenta una mayor diversificación de las categorías, nuevos mecanismos de descentralización y un mayor grado de participación popular y 3) las mejoras en el marco legal, instrumentos de planificación, estructura institucional y recursos para el avance hacia una gestión adaptativa. La participación ciudadana es el eje más favorable que existe actualmente en el país para alcanzar un sistema nacional de áreas protegidas. El nuevo reto consiste en la adecuación de la normativa y de las prácticas hacia la gestión compartida con las comunidades. La descentralización y el reconocimiento de las reservas privadas, constituye también un enorme desafío de cumplir en Venezuela, dado que las principales amenazas al sistema actual son las nuevas políticas de desarrollo agrario y de expropiación de áreas de conservación privadas. Para finalizar, aunque el cambio global refleja una seria amenaza para el planeta, también constituye una oportunidad para construir un nuevo modelo de desarrollo territorial que permita la conservación de los servicios que proveen los ecosistemas y garantice de esta forma el bienestar humano.

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, es conocido que la actividad humana posee un fuerte impacto sobre el funcionamiento de la biosfera. Según datos reflejados en la *evaluación de los ecosistemas del milenio*¹, se ha constatado que cerca de las dos terceras partes de los servicios que brinda la naturaleza a la humanidad están decreciendo a nivel mundial. En efecto, es notorio que los beneficios obtenidos a partir de nuestra transformación del planeta se han logrado mediante una reducción de los bienes de capital natural (MEA, 2005). Esta degradación del capital natural, se ha reflejado básicamente en los fenómenos de cambios de uso de la tierra, contaminación, cambio climático, pérdida de biodiversidad y desertificación, entre otros, los cuales en su conjunto han apresurado lo que conocemos como *cambio global* (Duarte, 2006).

Se sabe que el planeta ha experimentado numerosos cambios a lo largo de su historia, pero la palabra *cambio* en el contexto del cambio global, hace referencia a que son los propios mecanismos de regulación de la biosfera los que han cambiado. Por otro lado, existen dos características adicionales del cambio global que hacen que los cambios asociados a él sean únicos en la historia del planeta: 1) la rapidez con la que suceden y las escalas de tiempo tan cortas que se requieren y 2) el hecho de que una única especie, el Homo sapiens, sea el motor principal de todos estos cambios (Duarte, 2006). A manera de ejemplo, cabe citar que según la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio los cambios de la diversidad biológica debidos a actividades humanas fueron más rápidos en los últimos 50 años que en cualquier otro momento de la historia de la humanidad (MEA, 2005).

Por otro lado, las áreas naturales protegidas siempre han sido el pilar básico de la política de conservación de la naturaleza (Phillips, 2003). Según la base de datos mundial de áreas protegidas (WDPA), para el año 2003, existían más de 100.000 áreas naturales protegidas en el mundo, lo que representa un total de 18.000.407 Km², equivalente al 11,5 % de la superficie terrestre (Chape et al, 2003). Ciertamente, este dato se consideró a principios del nuevo milenio como un logro excepcional de los gobiernos, las ONG y las comunidades locales e indígenas (Shadie y Epps, 2004). De esa manera, con toda esa superficie protegida, ¿cuál es el problema? ¿Es que no hemos cubierto ya suficientemente bien nuestras necesidades de espacios protegidos? ¿Por qué las áreas naturales protegidas no están contribuyendo a frenar el cambio global?

Desafortunadamente, la pérdida de diversidad biológica y los cambios en los servicios de los ecosistemas no muestran ningún indicio de declive en el transcurso del tiempo, sino que en

¹ La evaluación de los ecosistemas del Milenio surgió como un programa de trabajo internacional liderizado por las Naciones Unidas y diseñado para satisfacer las necesidades que tienen los responsables de la toma de decisiones y el público general, de información científica acerca de las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las opciones para responder a esos cambios. En el **Anexo 1**, su pueden observar las conclusiones principales de la Evaluación.

muchos casos aumentan de intensidad (MEA, 2005). Muchos biólogos de la conservación han atribuido este fenómeno, a deficiencias de las áreas protegidas como herramientas de conservación, entre las que se pueden destacar (Shadie y Epps, 2004):

- En primer lugar, normalmente, son demasiado reducidas en su extensión geográfica y muchas especies necesitan un amplio rango geográfico para su conservación.
- En segundo lugar, muchas de las áreas naturales protegidas se circunscriben a una determinada forma geomorfológica o accidente geográfico lo que limita su tamaño efectivo. Sin embargo, los entrantes y salientes o zonas marginales no deberían considerarse zonas de alto valor para la conservación de la naturaleza, sino que, si se considera necesario establecer límites, estos deberían adaptarse a formas de teselas redondeadas.
- En tercer lugar, muchas están aisladas en la matriz territorial, por lo que para que la diversidad biológica pueda mantenerse en el largo plazo, estos espacios tienen que estar conectados por corredores ecológicos.
- Por último, las prácticas de gestión no siempre han empleado los mejores conocimientos científicos disponibles.

Si estos problemas no son suficientes para desafiar a planificadores y gestores de la conservación, ahora se enfrentan, además, con un conjunto relativamente nuevo de problemas que surgen a raíz del cambio global. Dado que el diseño de las áreas naturales protegidas se realizó, y realiza hoy en día, pensando en un mundo estable, se espera que estas áreas sean muy vulnerables frente a este nuevo ritmo de cambio del planeta (EUROPARC, 2008). Es por ello, que el principal reto para el futuro inmediato de la conservación y el mantenimiento del capital natural es adecuar los modelos de gestión de las áreas protegidas al mundo cambiante del siglo XXI, construyendo capacidades de adaptación. Para ello, frente a la gestión reactiva (dirigida a mantener los sistemas naturales en un estado de referencia ideal), se debe realizar gestión adaptativa, que se basa en la capacidad de aprendizaje de los aciertos y errores, y para lo que son necesarios sistemas de planificación y gestión que puedan adaptarse al cambio mediante el seguimiento y la evaluación continua (Duarte, 2006).

Por otra parte, también se hace necesario desarrollar nuevas formas de análisis y de comprensión de una realidad muy compleja que permitan romper las barreras disciplinarias y lleguen a síntesis y propuestas útiles para afrontar el cambio (Duarte, 2006). Es un gran desafío, lograr que los individuos e instituciones lleguemos a ser capaces de adaptarnos a los cambios rápidos, intensos y globalizantes que están siendo desencadenados en nuestro planeta por la actividad humana. Pero a su vez, es una gran oportunidad para construir un nuevo modelo territorial que funcione como un sistema socioecológico adaptativo y basado en la resiliencia.

OBJETIVOS:

Objetivo General:

El presente trabajo tiene como objetivo realizar una caracterización del Sistema de Áreas Naturales Protegidas de Venezuela, a los fines de generar propuestas de gestión que permitan desarrollar estrategias de conservación que tomen en cuenta los efectos del cambio global.

Objetivos Específicos:

- Realizar una descripción del sistema actual de áreas naturales protegidas de Venezuela.
- Elaborar un diagnóstico de la gestión actual de las áreas protegidas de Venezuela, mediante la revisión bibliográfica de la legislación, planes nacionales, artículos e informes técnicos Institucionales y en base a la opinión personal.
- Proponer algunas medidas de gestión que permitan garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación de las áreas naturales protegidas de Venezuela en un mundo cambiante.

CAPÍTULO 1: VENEZUELA “TIERRA DE GRACIA”. ASPECTOS GENERALES

1.1 Aspectos Geográficos:

La República Bolivariana de Venezuela posee una superficie continental e insular de 916.445 km² y se encuentra ubicada en la parte norte de América del Sur, por encima del ecuador y al oeste del meridiano de Greenwich (Ver Figura 1). Su territorio continental se localiza entre los 0° 38' 53" y los 15° 40' 20" de latitud norte y entre los 59° 47' 30" y los 73° 23' 53" de longitud oeste. Comparte fronteras al sur con los países de Colombia y Brasil, al oeste con Colombia y al este con Guyana. Cabe destacar, que el límite con la República Cooperativa de Guyana, no ha sido oficialmente definido, ya que Venezuela reclama soberanía en esta zona.

Por su parte, al norte, noreste y noroeste, Venezuela limita con los mares territoriales de la República Dominicana, Trinidad y Tobago, Estados Unidos de América, Francia y las Antillas Neerlandesas.



Figura 1: Localización geográfica de Venezuela. Fuente: Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar

Políticamente, la República Bolivariana de Venezuela se encuentra dividida en 23 estados, un Distrito Capital y 72 dependencias federales, siendo la ciudad de Caracas, localizada en la región costera central, la capital de la República.

En el aspecto físico, el territorio venezolano se encuentra dividido en nueve regiones fisiográficas: Cordillera Central, Cordillera Oriental, Sistema Coriano, Lago de Maracaibo, Los Andes, Los Llanos, Sistema Deltaico, Sur del Orinoco o Guayana Venezolana y las Islas: Nueva Esparta y las Dependencias Federales (Ver Figura 2). Cabe destacar que en todas estas regiones se encuentran decretadas actualmente áreas naturales protegidas.

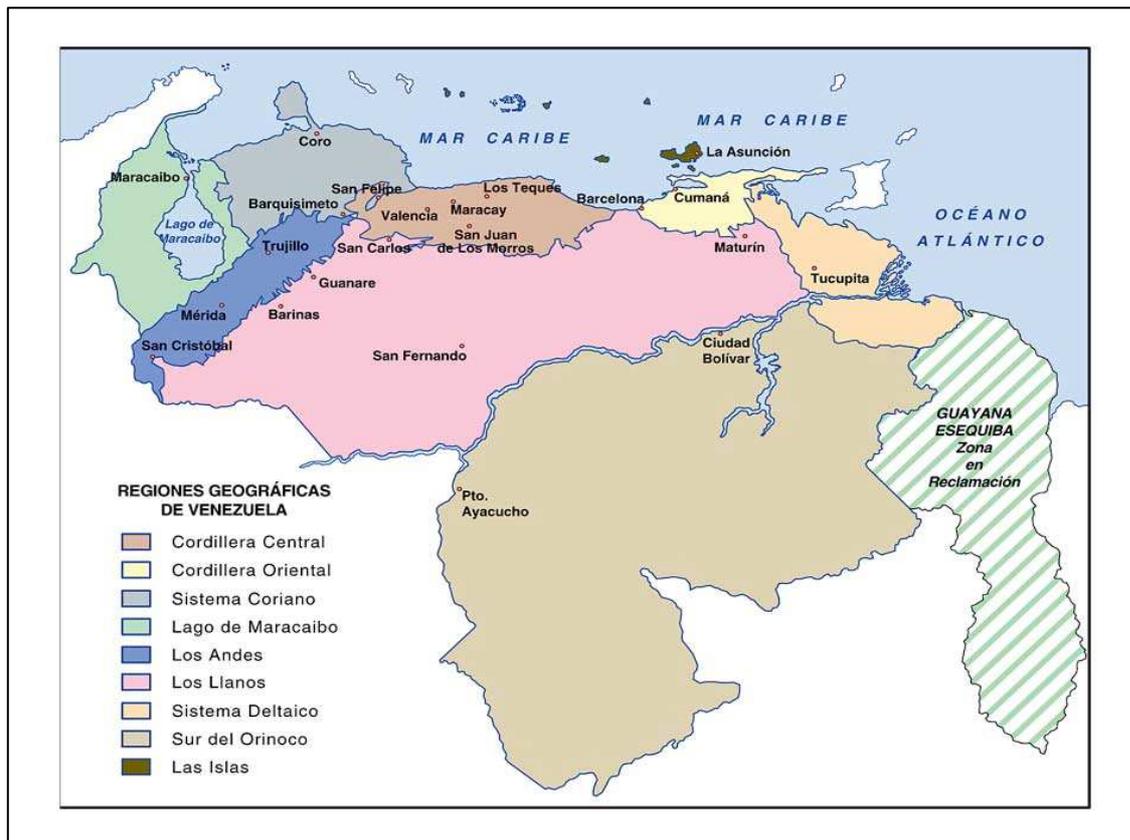


Figura 2: Regiones Geográficas de Venezuela. Fuente: Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar

Con respecto al relieve, en Venezuela se presentan tres grandes formas: (1) macizos y mesetas de formación muy antigua, conocidas bajo el nombre de Escudo Guayanés; (2) los llanos venezolanos que constituyen unas extensas llanuras sedimentarias y (3) las cordilleras de reciente formación (Terciario) que forman varias prolongaciones de la Gran Cordillera de los Andes y están localizadas al Norte del país (Escamilla, 2002).

Desde el punto de vista hidrográfico, Venezuela está conformada por tres vertientes: Mar Caribe, Océano Atlántico y Lago de Valencia, esta última endorreica. La principal por el número de ríos que la constituyen es la vertiente del Mar Caribe, aunque suelen ser de corto curso y de caudal escaso e irregular. Al Océano Atlántico drena la extensa cuenca del Río Orinoco, cuya superficie es superior a la de toda Venezuela. La cuenca del Orinoco es la tercera de América del Sur en superficie y da origen a un caudal de unos 33.000 m³ por segundo, lo que convierten al

Orinoco en uno de los ríos más caudalosos del mundo y en uno de los más valiosos desde el punto de vista de los recursos naturales renovables (Escamilla, 2002).

1.2Clima:

Venezuela posee un clima tropical característico de países cercanos al Ecuador por lo tanto, no posee 4 estaciones bien marcadas como sucede en las zonas templadas de ambos hemisferios, sino periodos de lluvia y sequía. La época de lluvias, va desde el mes de Mayo hasta Octubre y los seis meses restantes son de sequía, aunque esto puede variar dependiendo de la región.

Cabe destacar, que en el país se presentan diferentes situaciones climáticas, por lo que la precipitación variará de menos de 400 mm anuales en la franja costera, a más de 4.000 mm anuales en el sur del país, y las temperaturas medias diarias oscilan en más de 28 °C en la costa, llanos y Guayana, a menos de 0°C en los páramos andinos.

1.3 Población:

Según los datos del último censo realizado en el año 2001, Venezuela tiene una población de alrededor de 25 millones de habitantes, con una estructura poblacional eminentemente joven. Se estima que para finales del año 2010 la población sea de casi 29.000.000 habitantes y que para el 2015 ronde los 31 millones. Casi el 70 % de la población se concentra en 8 ciudades, ubicadas principalmente en la región costera y montañosa del país. Por otra parte, se estima que actualmente la población indígena del país representa solo un 1,20 % de la población total y que existe aproximadamente un 91,5 % de población urbana (INE, 2010).

Algunos otros datos del Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (INE), muestran que en los últimos 10 años la línea de tendencia de pobreza y pobreza extrema ha disminuido progresivamente, ubicándose para el año 2009 respectivamente en 23,8 % y 6% del total nacional (INE, 2010). Estos datos fueron reconocidos por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), la cual señala que Venezuela logró disminuir sus tasas de pobreza e indigencia 18,4 y 12,3 puntos porcentuales, respectivamente, entre 2002 y 2006, principalmente debido a una elevada tasa de crecimiento del producto, así como a la implementación continua de programas sociales de gran amplitud (CEPAL, 2007).

1.4 Economía:

La principal actividad económica del país es la industria petrolera y gasífera. La extracción de hierro, oro y carbón también tiene una gran relevancia. Según datos del Banco Mundial, para el año 2008, Venezuela ocupaba el puesto N° 59 a nivel mundial y el cuarto de América Latina, con respecto al producto interno bruto (PIB) per cápita. Cabe destacar, que desde el año 2003 al año 2008, el país experimentó un aumento continuo de su PIB, sufriendo en el año 2009 un descenso del 3 % (INE, 2010), lo que fue atribuido por el gobierno nacional a una reducción de

la producción del petróleo por acuerdos dentro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a la caída de los precios del crudo de 100 a 30 dólares y a una fuerte sequía que hubo en el país en los últimos dos años y que tuvo como consecuencia fallas en el sistema eléctrico nacional.

1.5 Otros Datos:

1.5.1 Índice de Desarrollo Humano² (IDH): es una medición que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la cual considera que el desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, siendo las más esenciales, el disfrute de una vida prolongada y saludable, la educación y adquisición de conocimientos y el acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno (PNUD, 1990). El IDH en Venezuela desde el año 2002 al año 2007, ha presentado año tras año un aumento considerable. Para el año 2007, el país tuvo un IDH de 0,844, valor considerado como alto en la escala usada, ocupando el puesto N° 58 a nivel mundial y el séptimo de América Latina.

1.5.2 Índice de Gini: Es uno de los indicadores sintéticos más utilizados para el análisis estadístico de la desigualdad. Usualmente, ha sido utilizado para medir las desigualdades económicas dentro de un país (Medina, 2001). Para el año 2007, Venezuela presentó un índice de Gini de 48.2³, encontrándose a la par de países como Estados Unidos, México, Argentina y China, los cuales poseen índices de distribución entre 45 y 50, que indican una alta tasa de desigualdad, pero no la más alta (INE, 2010).

1.5.3 Huella Ecológica: es un indicador agregado definido como “el área de territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) necesaria para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población dada con un modo de vida específico de forma indefinida”. Su objetivo fundamental consiste en evaluar el impacto sobre el planeta de un determinado modo o forma de vida y comparado con la biocapacidad del planeta. Venezuela presentó para el año 2005 una huella ecológica de 2.8 hectárea global por persona⁴, siendo el promedio mundial para el año 2005 de 2.7 hectárea global por persona. Aunque a nivel mundial, Venezuela ocupa el puesto N° 58 con mayor huella ecológica, posee el tercer valor más alto de Latinoamérica, estando solo detrás de México y Chile (WWF, 2006).

² El cálculo del IDH se basa en la medición de tres parámetros esperanza de vida al nacer; tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y superior y nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita PPA en dólares).

³ Esto indica que el 48,2 % del ingreso del país lo tiene el 20% más rico de la población.

⁴ La Huella Ecológica de Venezuela se incrementó en el año 2005, seis decimas más que la estimación realizada para el año 2003 (2.2 hectárea global por persona)

CAPÍTULO 2: SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE VENEZUELA.

Antes de comenzar a describir el Sistema de Áreas Naturales Protegidas de Venezuela, cabe acotar que la definición de área natural protegida que se utilizará para el presente estudio es la propuesta en el año 2008 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), según la cual un área protegida es: “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (Dudley, 2008).

Del mismo modo, cabe aclarar aquí que en Venezuela no se ha desarrollado ningún instrumento legal que defina lo que es un área natural protegida, solo la Ley Orgánica para la ordenación del territorio del año 1983, señala que existen áreas bajo un régimen de administración especial (ABRAE), las cuales poseen sistemas de administración, gestión y manejo especiales, y entre ellas se encuentran las áreas naturales protegidas, pero esto se profundizará más adelante en el apartado de marco legal.

2.1 Reseña Histórica del Sistema de Áreas Naturales Protegidas de Venezuela

En Venezuela, las primeras definiciones legales de áreas protegidas están asociadas a leyes forestales de principio del siglo XX. La Ley de Bosques de 1910 y las Leyes de Montes y Aguas de 1915 y 1921, desarrollaron las primeras restricciones administrativas al uso de los recursos naturales, no por motivos ecológicos, sino en razón de su importancia estratégica para el desarrollo económico y social del país (Bevilacqua y Méndez, 2000; Meier, 2006). En ellas se define la figura de Bosque Nacional, la cual se usó por primera vez para proteger a la cuenca del Río Macarao en 1926 (Gondelles, 1992), siendo históricamente la primera área protegida de Venezuela.

Tabla I: Primeras Áreas Naturales Protegidas declaradas en Venezuela

Área Natural Protegida	Año de Creación
Bosque Nacional Macarao (actualmente PN Macarao)	1926
Parque Nacional Rancho Grande	1937
Parque Nacional Sierra Nevada	1952
Parque Nacional El Ávila	1958
Parque Nacional Guatopo	1960

En la Tabla I, se pueden observar las primeras áreas naturales protegidas del país, destacando que todas son zonas montañosas altamente productoras de agua y con grandes núcleos urbanos cercanos. También, resalta el hecho de que 5 de las 4 áreas se decretaron como Parques

Nacionales y que el Bosque Nacional Macarao, posteriormente a su Declaratoria, fue cambiado a la categoría de Parque Nacional.

El Parque Nacional Rancho Grande, declarado en 1937 y luego renombrado en 1953 como Parque Nacional Henri Pittier, representa la segunda área protegida del país. En 1941, Venezuela aprueba mediante Ley la Convención para la protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América de 1940, incorporando con estatus legal los conceptos de: 1) Parque Nacional; 2) Reserva Nacional; 3) Monumento Natural; 4) Reserva de Región Virgen y 5) Reserva para Aves Migratorias. Luego en 1958, la recién Fundada Sección de Parques Nacionales, adscrita al Ministerio de Agricultura y Cría y la Comisión de Parques y Reserva Nacional, plantean la necesidad de crear un sistema de áreas protegidas, manejado bajo una única administración que debía establecer las restricciones sobre la ocupación y uso de la tierra. Para ello, propone declarar un conjunto de áreas divididas en 5 categorías: 21 Parques Nacionales, 8 Monumentos Naturales, 10 Refugios de Fauna, 62 Monumentos Históricos y 13 Bosques Nacionales (Eichler, 1959a).

La publicación de la Ley Forestal de Suelos y Agua en el año 1966, declara de utilidad pública a los Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Zonas Protectoras, Reservas Forestales y Reservas de Regiones Vírgenes. Por su parte, 4 años después, la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, define tres nuevas categorías de manejo: las Reservas de Fauna Silvestre, los Refugios de Fauna Silvestre y los Santuarios de Fauna Silvestre.

Hasta los años 70, todas las áreas protegidas eran manejadas por el Ministerio de Agricultura y Cría, a través del Servicios de Parques Nacionales. En el año 1972, se declaran los primeros Refugios de Fauna Silvestre y para ese momento ya existían 18 Parques Nacionales y 7 Monumentos Naturales. Mientras que, en el año 1976 se crea el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Pese a los intentos de este Ministerio por organizar un sistema nacional de áreas protegidas, la estructura del Servicio de Parques ya era compleja para la fecha y tenía instalaciones y personal propio, por lo que se consideró conveniente que la administración de los PN y MN continuara de forma independiente. Así, en 1978 el Servicio de Parques Nacionales paso a formar parte del Instituto Nacional de Parques⁵ que desde entonces se conocería como INPARQUES. Tanto la estructura organizativa de INPARQUES, como su autonomía administrativa, le permitieron al Servicio de Parques Nacionales generar estrategias para la administración y manejo de grandes extensiones del territorio y ejecutar una política de conservación a través de la declaración de nuevos PN y MN (Gondelles, 1992).

⁵ El Instituto Nacional de Parques, antiguo INAC, fue creado en el año 1973 para el manejo de los parques recreativos a campo abierto y adquirió la administración de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales en el año 1978, constituyendo un nuevo Instituto denominado INPARQUES hasta la actualidad.

Finalmente, en el año 1983 se decreta la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, la cual incluye bajo la denominación de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) a todos los tipos de áreas protegidas y otras formas de áreas de administración especial que cumplieran funciones estratégicas de ordenación territorial. De esta forma, las áreas protegidas quedaron insertas en los esquemas nacionales de planificación territorial, como parte de una política de desarrollo estratégico.

Este esquema de planificación territorial y sus numerosas estrategias pioneras en materia de conservación de Parques Nacionales en Latinoamérica, llevó a Venezuela a ser sede del IV Congreso Mundial de Parques Nacionales en el año 1992. Actualmente, el sistema de áreas naturales protegidas, cuenta con aproximadamente un 16,5 % del territorio venezolano, superficie cubierta principalmente por Parques Nacionales y Monumentos Naturales (MINAMB, 2007).

2.2 Marco Legal que rige las áreas naturales protegidas de Venezuela.

Las áreas naturales protegidas de Venezuela se encuentran reguladas a través de diferentes leyes y su importancia es reconocida desde la Constitución de la República. En el presente apartado se hará un resumen de la legislación implicada en la administración y manejo de las diferentes áreas protegidas del país.

2.2.1 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

La Constitución de la República Bolivariana sienta las bases de la importancia de las áreas protegidas desde dos perspectivas jurídicas. La primera se basa en el derecho que tienen los ciudadanos a gozar de un ambiente sano y en su obligación de protegerlo. En este sentido, la Constitución señala 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. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado”*. La segunda perspectiva se basa en la obligación que tiene el Estado de proteger a la naturaleza, señalando también en su artículo 127: *“El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica”*.

De esta forma, el Estado Venezolano reconoce y garantiza el derecho que tienen todos los ciudadanos a disfrutar de un ambiente sano y asume como responsabilidad la conservación de las áreas naturales protegidas y el ejercicio de la soberanía plena de estos espacios. Junto a este marco de promoción y fomento de valores y principios ambientales orientados a la conservación, la Constitución también señala en el artículo 127 la noción de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil: *“Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la*

sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos”.

2.2.2 Ley Orgánica para la Ordenación de Territorio:

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en su artículo 15 señala que constituyen Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), todas aquellas áreas del territorio nacional que se encuentren sometidas a un régimen especial de manejo conforme a las leyes especiales. Las diferentes categorías de manejo señaladas en dicha ley pueden clasificarse de acuerdo a sus funciones territoriales y administrativas como: a) ABRAE con fines de protección y conservación exclusiva de recursos naturales; b) con fines de protección y aprovechamiento controlado de recursos; c) con fines de manejo productivo; d) con fines de recuperación ambiental; e) con fines de prevenir riesgos de inundaciones; f) con fines de protección de infraestructuras; g) con fines de seguridad y defensa y h) con fines definidos en tratados internacionales.

Tabla II: Categorías de Manejo de las ABRAE

Función de la ABRAE	Categorías de Manejo
Protección y conservación exclusiva	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parques nacionales 2. Monumentos naturales 3. Santuarios de fauna silvestre 4. Refugios de fauna silvestre
Protección y aprovechamiento controlado de recursos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zonas protectoras 2. Reservas de fauna silvestre 3. Zonas de reserva para construcción de presas y embalses 4. Reservas nacionales hidráulicas 5. Reservas de biosfera 6. Zonas de interés turístico 7. Sitios de patrimonio histórico-cultural
Manejo productivo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reservas forestales 2. Zonas de aprovechamiento agrícola 3. Áreas rurales de desarrollo integrado 4. Áreas boscosas bajo protección 5. Hábitats acuáticos especiales para explotación o uso intensivo controlado 6. Áreas terrestres y marítimas con alto potencial energético y minero
Recuperación ambiental	<ol style="list-style-type: none"> 1. Áreas de protección y recuperación ambiental 2. Áreas críticas con prioridad de tratamiento
Prevención de riesgos de inundaciones	Planicies inundables
Protección de infraestructuras	<ol style="list-style-type: none"> 1. Costas marinas de aguas profundas 2. Áreas de protección de obras públicas
Seguridad y defensa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Áreas especiales de seguridad y defensa 2. Áreas de fronteras

En la Tabla II se pueden observar los diferentes tipos de ABRAE y las categorías de manejo que comprenden. Dentro de estas categorías se pueden considerar áreas naturales protegidas todas las ABRAE de protección y conservación exclusiva, las zonas protectoras, las reservas de fauna silvestre y las reservas de la biosfera.

2.2.3 Reglamento de manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales:

El Reglamento sobre Administración y Manejo de Parques y Monumentos, también conocido como Decreto N° 276 fue promulgado en el año 1989 y estableció pautas de funcionamiento para la planificación y el manejo a nivel nacional, regional y local de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, dictando normas generales que debían ser particularizadas a través de los planes de ordenación y reglamentos de uso de cada unidad de manejo. Este esquema de ordenación territorial resolvía el conflicto sobre la visión de los parques nacionales latinoamericanos como unidades homogéneas de conservación “*sensu stricto*” y permitía entender al territorio protegido como un mosaico de actividades de conservación.

La propuesta de una zonificación con diferentes niveles de restricción de uso del suelo, permitió que los planes de ordenamiento pasaran a ser los instrumentos de primera línea de acción para los parques y monumentos venezolanos, mientras que los planes de manejo quedaron relegados a un segundo o tercer plano de importancia.

Otra de las innovaciones introducidas por el Decreto 276, fue el reconocimiento de los derechos de los denominados “*poblados autóctonos*” a permanecer en estas áreas, permitiendo una solución (al menos teórica) a la conflictiva visión heredada de la Convención de Bellezas Escénicas de 1941, en donde se consideraba que los parques nacionales debían ser espacios sin habitantes. Esta decisión también repercutió, indirectamente, en el reconocimiento de la diversidad cultural como un recurso valorable y que puede ser protegido con la figura de parque nacional, algo impensable bajo el concepto tradicional de las categorías de manejo originales de la UICN (Amend et al, 2002).

Actualmente, el Instituto Nacional de Parques se encuentra revisando el Decreto 276, pero debido a numerosas razones políticas y administrativas que serán señaladas posteriormente, parece difícil la aprobación de un nuevo Reglamento.

2.2.4 Otras leyes:

Las otras leyes especiales que regulan las áreas naturales protegidas de Venezuela son:

- La Ley de Protección a la Fauna Silvestre (1970) y su Reglamento (1999): la cual regula todo lo relacionado con las Reservas, Refugios y Santuarios de Fauna Silvestre.
- La Ley de Bosques y Gestión Forestal y su Reglamento (2008): en la que se regula todo lo relacionado con las Zonas Protectoras.

- La Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Penal del Ambiente: las cuales plantean todo lo relacionado con la tipificación penal de las acciones en contra de los objetivos de creación y manejo de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y demás áreas bajo régimen de administración especial.

Por último, constituyen parte del marco legal de las áreas naturales protegidas los Planes de Ordenación y Reglamentos de Uso de cada área, aprobados mediante Decreto Presidencial y en los cuales se establece su definición, objetivos y regulaciones generales.

2.3 Categorías de Manejo

Como se mencionó anteriormente, las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) que pueden ser consideradas áreas naturales protegidas corresponden a las figuras de parque nacional, monumento natural, santuario de fauna silvestre, refugio de fauna silvestre, zona protectora, reserva de fauna silvestre y reserva de la biosfera. En la Tabla III, se pueden observar las diferentes categorías y el porcentaje que representan de la superficie total del país. Las Zonas Protectoras constituyen la categoría con mayor cantidad de áreas (65), seguida por los Parques Nacionales (43) áreas y los Monumento Naturales (36). Ahora bien, la superficie de las zonas protectoras se solapa en un porcentaje muy alto con las áreas decretadas bajo otras figuras, especialmente Parques y Monumentos, y según la legislación venezolana, en estos casos en términos de legislación aplicada y jurisdicción, prevalece la categoría de mayor restricción. Las Reservas de la Biosfera y los Monumentos Naturales también se solapan con las áreas ocupadas por Parques Nacionales. Dejando de lado las superposiciones en superficie protegida, actualmente las áreas naturales protegidas del país cubren aproximadamente el 16,5 %.

Tabla III: Categorías de áreas naturales protegidas de Venezuela, número, superficie y proporción respecto a la superficie nacional. Actualizado al año 2009. Fuente: Dirección Natural de Áreas Protegidas del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.

Sub-sistema	Tipo de Figura	N° Total de Áreas	Superficie (ha)	% Respecto a la Superficie Total de Venezuela
Parques Nacionales	Parques Nacionales	43	13.066.640,00	14,26
	Monumentos Naturales	36	4.276.178,00*	4,67
Áreas naturales protegidas para la fauna	Reservas de Fauna Silvestre	7	293.486,85	0,32
	Refugios de Fauna Silvestre	7	251.261,56	0,27
	Santuarios de fauna silvestre	1	72,24	0,00
No pertenecen a algún sub-sistema	Zonas Protectoras	65	12.135.261,77*	13,24
	Reservas de Biosfera	2	9.602.466,00*	10,48
Superficie Total de la República Bolivariana de Venezuela: 91.644.500 (ha) = 916.445 (km ²). Superficie total protegida: 15.121.300 (ha) =151.213 (km ²)= 16,5 % del territorio				
*La superficie del territorio ocupada por zonas protectoras, reservas de la biosfera y monumentos naturales se solapa con áreas decretadas bajo la figura de Parque Nacional, siendo esta última la categoría de manejo predominante para el sistema de áreas protegidas de Venezuela				

Los Parques Nacionales y los Monumentos Naturales constituyen un sub-sistema de ordenación y manejo territorial y los Refugios, reservas y santuarios para la fauna silvestre constituyen otro sub-sistema. Las otras dos categorías se manejan de manera independiente. Cabe destacar, que ambos subsistemas y las otras dos categorías son administrados por entes diferentes y con independencia de las otras, a pesar de que todas las oficinas administradoras se encuentran adscritas al Ministerio del Ambiente.

2.3.1 Subsistema de Parques Nacionales (SPNV):

Este subsistema cuenta con un total de 79 áreas, distribuidas en 43 Parques Nacionales y 36 Monumentos Naturales. Su superficie abarca cerca del 16 % del total nacional y posee porciones territoriales en los 24 Estados federales del país (Ver Fig. 3 y Anexos 2 y 3). Su organismo rector es el Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), Instituto con autonomía presupuestaria, pero adscrito al Ministerio del Ambiente. Debido a que tradicionalmente los Parques Nacionales y Monumentos Naturales han sido considerados como las áreas naturales protegidas de mayor importancia nacional, su administración se ha concentrado siempre en el Poder Publico Nacional.

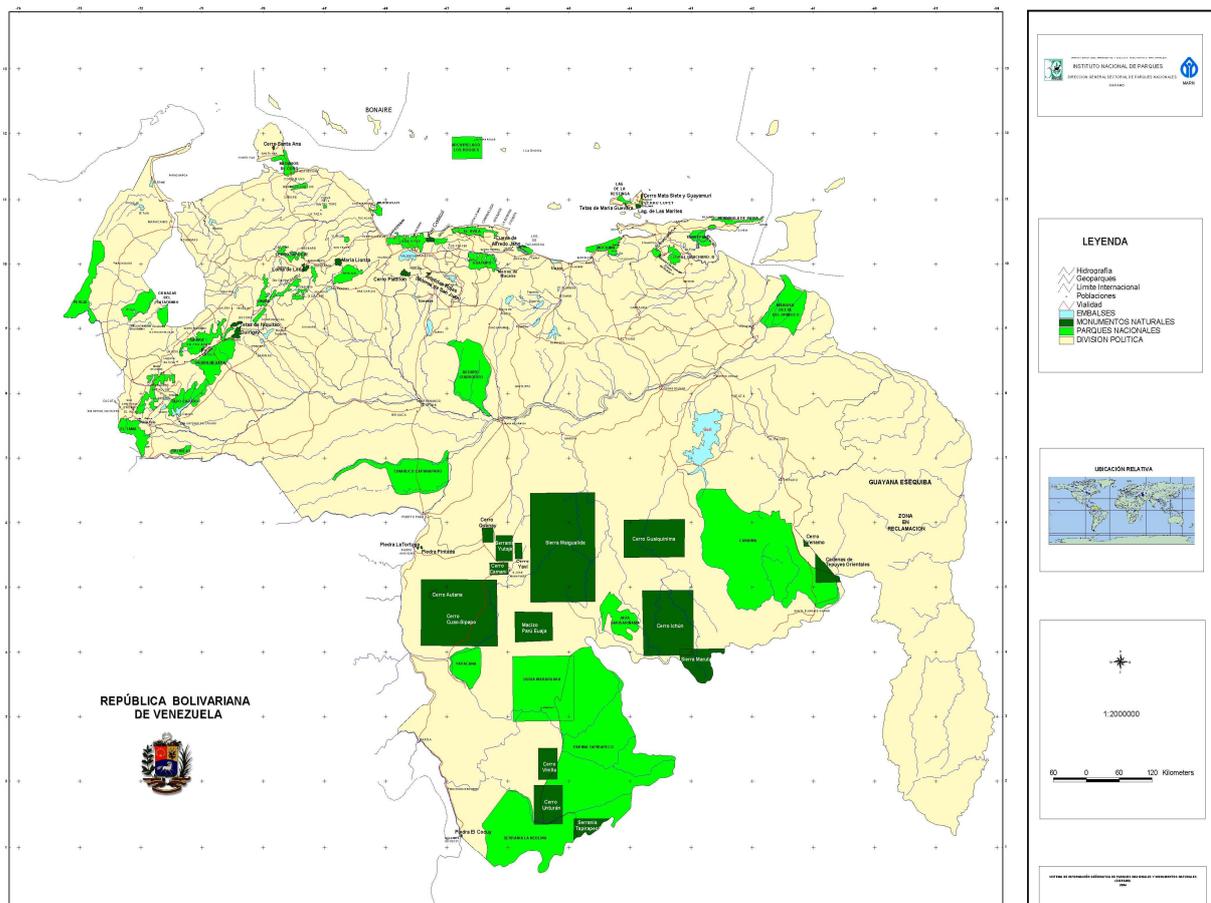


Fig. 3 Sistema de Parques Nacionales de Venezuela.

INPARQUES actualmente se encarga de la administración y manejo de todo el Sistema de Parques Nacionales y del Sistema Nacional de Parques de Recreación Urbanos⁶, estos últimos bajo su administración desde el año 1973. La institución posee una organización estructural de división administrativa en regiones y en la actualidad tiene 13 Direcciones Regionales, las cuales se dividen a su vez en Coordinaciones Regionales, permitiéndole administrar mejor los recursos asignados por el nivel central para las diferentes áreas que se encuentran bajo su responsabilidad.

Cabe destacar, que dentro del conjunto de las áreas protegidas de Venezuela, los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, que se distinguen por sus funciones de conservación de ambientes y formaciones naturales, son las únicas en donde se realiza manejo activo, ya que cuentan con un sistema de guardería ambiental estructurado institucionalmente y operativo, heredero de los sistemas de protección forestal desarrollados desde las primeras décadas del siglo XX (Reig, 2003).

Si se comparan las categorías de Parque Nacional y Monumento Natural con las categorías de manejo desarrolladas por la IUCN (1994), bajo el criterio de las definiciones legales utilizadas en Venezuela se observa que existe correspondencia entre Parques Nacionales y la categoría II de la IUCN, y asimismo, entre Monumentos Naturales y la categoría III de la IUCN.

Tabla IV: Comparación entre las categorías de manejo de PN y MN y las categorías de manejo de la IUCN.

Definición según la legislación Venezolana	Definición de las categorías de manejo de la IUCN
Parque Nacional: superficie del territorio relativamente extensa, en la cual están representados uno o más ecosistemas de los más importantes del país o áreas naturales o escénicas, de relevancia nacional o internacional, que no hayan sido alteradas por la acción humana y en donde las especies vegetales y animales, las condiciones geomorfológicas y los hábitats sean de especial interés para la ciencia, la educación y la recreación.	Parque Nacional (Categoría II): área protegida manejada principalmente para la conservación de ecosistemas y con fines de recreación.
Monumento Natural: área caracterizada por la existencia de un rasgo continental, natural o marino, de interés nacional que presente por lo menos una característica sobresaliente, tales como accidentes geográficos o sitios de belleza o rareza excepcionales, que merecen recibir protección absoluta y a perpetuidad, en su estado natural.	Monumento Natural (Categoría III): área protegida manejada principalmente para la conservación de características naturales específicas.

A pesar de ello, cabe destacar que un estudio realizado en el 2005, evaluó los 21 Decretos de Creación de los Monumentos Naturales y observó que 13 de los 21 poseen un 50% o más de objetivos que coinciden con los esperados para un Parque Nacional, es decir que sus enunciados

⁶ El sistema de Parques de Recreación, lo constituyen 79 parques de recreación a campo abierto, los cuales a pesar de no ser áreas naturales protegidas, son considerados áreas estratégicas por realizarse en ellos numerosas actividades de educación ambiental y concienciación en favor de las áreas protegidas.

se refieren a la protección de ecosistemas y a la conservación de la diversidad biológica (Castillo y Yerena, 2005). A pesar de que ambas figuras tienen definiciones y objetivos de manejo distintos, en INPARQUES se ha tenido la visión de que los MN son parte integrante del Sistema de Parques Nacionales, incluso llegando a cumplir funciones de representatividad biológica, pero a su vez esto ha generado un gran problema a nivel de gestión y conflicto con las comunidades locales o aledañas al área, ya que la figura de Monumento Natural es mucho más restrictiva que la figura de Parque Nacional para la legislación venezolana.

2.3.2 Subsistema de Áreas Naturales Protegidas para la Fauna:

El Subsistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas para la Fauna está compuesto por 7 Refugios de Fauna Silvestre, 7 Reservas de Fauna Silvestre y 1 Santuario de fauna silvestre, lo que representa cerca del 0,60 % del territorio nacional (Ver Anexo 4). Estas áreas protegidas se describen en la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, en donde se declaran de utilidad pública. Son administradas por la Oficina Nacional de Diversidad Biológica del Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección de Áreas Naturales Protegidas. Tradicionalmente, estas áreas protegidas han sido administradas a nivel central, pero actualmente existe un proceso de descentralización para otorgarle la gestión de estas áreas a las Direcciones Estadales Ambientales⁷, sin que esto se haya concretado aún (MINAMB, 2007).

Tabla V: Comparación entre las categorías de manejo de Refugio, Reserva y Santuario de fauna y las categorías de la IUCN.

Definición según la legislación Venezolana	Definición de la categoría de manejo de la IUCN
Refugio de Fauna Silvestre: zonas del territorio nacional que, previo el estudio científico correspondiente, se estimen necesarias para La protección, conservación y propagación de animales silvestres, principalmente de aquellas especies que se consideren en peligro de extinción, ya sean residentes o migratorias.	Área de manejo de hábitat/especies (categoría IV): área terrestre y/o marina sujeta a intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies.
Reserva de fauna silvestre: zonas que se requieran para el desarrollo de programas experimentales o definitivos, de ordenación y manejo de poblaciones de animales silvestres, a fin de asegurar la producción continua de las especies necesarias al ejercicio de la caza o cualquier otra forma de aprovechamiento del recurso.	
Santuario de fauna silvestre: zonas donde habiten animales peculiares de la fauna nacional, o especies raras en el mundo, o aquellas donde la concentración de determinados animales constituya o pueda constituir motivo de recreación y turismo.	

⁷ Direcciones Ambientales del Ministerio del Ambiente que se encuentran en los estados federales.

Si se comparan las categorías de Refugio de Fauna, Reserva de Fauna y Santuario de fauna silvestre, con las categorías de manejo desarrolladas por la IUCN (1994), bajo el criterio de las definiciones legales utilizadas en Venezuela, se observa de manera general que existe correspondencia entre estas categorías y la categoría IV, Área de Manejo de Hábitat/Especies, ya que la misma se considera un área protegida manejada principalmente para la conservación de un hábitat o una especie, con intervención a nivel de gestión.

2.3.3 Otras categorías de Manejo:

- **Zonas Protectoras:**

Las zonas protectoras constituyen áreas para asegurar la protección y conservación del patrimonio forestal, cuencas hidrográficas y otros espacios y recursos naturales que por sus características geográficas y naturales, y condiciones ambientales y socioeconómicas, pueden resultar especialmente vulnerables a las actividades humanas, (República Bolivariana de Venezuela, 2008).

Actualmente, existen 65 Zonas Protectoras en todo el país, abarcando una superficie cercana al 13 % del país, pero como se mencionó anteriormente se encuentran solapadas con la superficie de numerosos Parques Nacionales y Monumentos Naturales.

Estas áreas naturales protegidas son administradas a nivel central por la Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental del Ministerio del Ambiente. Con base a su definición legal y a las actividades que se permiten realizar en las mismas, se intuye que esta unidad de manejo se correspondería con la categoría V, Paisaje terrestre y marino protegido de la IUCN, aunque la relación no se ve tan claramente como en el caso de las otras áreas naturales protegidas.

Tabla VI: Comparación entre la categoría de Zona Protectora y las categorías de manejo de la IUCN.

Definición según la legislación Venezolana	Definición de la categoría de manejo de la IUCN
<p>Zona Protectora: áreas necesarias para asegurar la protección y conservación del patrimonio forestal, cuencas hidrográficas y otros espacios y recursos naturales que pueden resultar especialmente vulnerables a las actividades humanas, debido a sus características geográficas y naturales, y condiciones ambientales y socioeconómicas.</p>	<p>Paisaje Terrestre y Marino Protegido (categoría V): área protegida manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos.</p>

- **Reservas de la Biosfera:**

Actualmente, en Venezuela existen dos Reservas de la Biosfera, las cuales representan cerca del 10,48 % de la superficie del país, pero su área se encuentra solapada con la superficie de

Parques Nacionales de gran tamaño. Ambas áreas son administradas a nivel central desde la Oficina Nacional de Diversidad Biológica del Ministerio del Ambiente, a través de una Oficina de Proyectos de Reserva de Biosfera, sin coordinación con el Instituto Nacional de Parques. Esta unidad de manejo se corresponde con la categoría V, Paisaje terrestre y marino protegido de la IUCN.

2.4 Representatividad del Sistema de Áreas Naturales Protegidas

Aunque el sistema de Parques Nacionales, en general, ha cubierto una gran parte de los ambientes naturales importantes del país, algunos estudios indican que aún existen zonas con una alta diversidad biológica y cultural que ameritan protección, a través de políticas de ordenación del territorio o mediante la figura de área protegida, como lo son los llanos orientales y los valles y serranías áridas (MINAMB, 2007).

Un estudio que evaluó el territorio venezolano en base a los paisajes fisiográficos y la composición de la vegetación, determinó la proporción de la diversidad biológica que se encuentra protegida bajo las figuras legales de Parque Nacional y Monumento Natural. Los resultados obtenidos indican que sólo las provincias de la Cordillera de la Costa, los Andes y la Guayana se encuentran representadas en el Sistema de Parques Nacionales en más de un 10%, como se puede observar en la Tabla VII. Por otra parte, el sistema insular, la serranía Falcón-Lara-Yaracuy y los Llanos presentan un déficit de representatividad y protección (Naveda y Yerena, 2008).

Tabla VII: Nivel de cubrimiento territorial alcanzado por el Sistema de Parques Nacionales por Provincia Fisiográfica, indicando el número de unidades de manejo por categoría y el porcentaje de cobertura dentro de la provincia.

PROVINCIAS FISIGRÁFICAS DE VENEZUELA	SUPERFICIE (KM ²)	Nivel de Protección			
		Categorías de Manejo		Superficie (Km ²)	% dentro de la Provincia
		PN	MN		
I. Plataforma Continental, Islas y Llanuras Costeras	277.760,37	9	4	11.956,60	4,3
II. Cordillera de la Costa	39.677,47	9	7	5.380,13	13,56
III. Valles y Serranías Falcón-Lara-Yaracuy	24.330,04	4	1	891,5	3,66
IV. Cordillera de los Andes	45.821,74	12	5	12.554,00	27,4
V. Llanos	222.423,90	3	0	15.851,18	7,13
VI. Guayana Venezolana	431.427,70	6	19	97.118,15	22,51

Fuente: Naveda y Yerena (2008)

Adicionalmente, la evaluación altitudinal del Sistema de Parques Nacionales señala que existe al menos un área protegida en todos los pisos altitudinales del territorio, desde la fosa

submarina más profunda del Parque Nacional Archipiélago Los Roques a -1.500 m, hasta la máxima altura del país en el Parque Nacional Sierra Nevada, representada por el Pico Bolívar con 4.980 msnm. Dentro de este gran intervalo altitudinal, las mayores frecuencias de aparición de Parques y Monumentos (30 -63 %) se encuentran entre los 500 y los 2200 msnm, principalmente en las zonas montañosas de las cordilleras andinas y costera y en la Guayana, respaldando los resultados anteriores (Naveda y Yerena, 2008).

De las tres provincias fisiográficas que se encuentran sub-representadas, el caso más complejo en términos de conservación de recursos naturales es el de los Llanos, debido a su amplia extensión y heterogeneidad, y a la forma como ha sido históricamente ocupado y usado por el hombre en medio de un régimen climático muy marcado. En tal sentido, el esquema tradicional de creación de áreas protegidas en los Llanos, particularmente Parques Nacionales, no parece ser viable mas allá de los dos existentes, por lo que esta provincia debería ser complementada con un esquema de ordenación territorial bajo la figura de Reservas de Biosfera o Reservas de fauna silvestre.

En las otras dos regiones fisiográficas, INPARQUES ha propuesto la Declaratoria de nuevos Parques Nacionales y la ampliación de otros hacia sectores que ofrezcan conectividad ecológica, pero dada la existencia de una nueva política agraria y el debilitamiento que tienen las Instituciones ambientales actualmente, no se ven tampoco como alternativas viables, por lo que se deberán desarrollar nuevas estrategias para conservar la diversidad de esas regiones.

2.5 Principales Amenazas al Sistema de Áreas Naturales Protegidas de Venezuela

De manera general, el crecimiento urbano y la expansión de la frontera agrícola, son dos de los factores que generan más presión hacia las áreas protegidas. Por otra parte, atender a una enorme deuda social acumulada a través de agendas que implican satisfacer las demandas habitacionales, alimentarias, sanitarias y de espacios para el ocio y la recreación, en un desarrollo cónsono con el ambiente, constituye un enorme reto para los gobiernos de América Latina en el presente siglo (IUCN, 2003).

En el caso de Venezuela, las principales amenazas a las áreas naturales protegidas las constituyen los cambios en el uso de la tierra, entre ellos, el establecimiento de nuevos asentamientos humanos y agrícolas y la tala y deforestación. También las presiones recreacionales y turísticas, la construcción de nuevas infraestructuras no planificadas, la pesca ilegal, la cacería, la minería y la biopiratería son peligros para la conservación del sistema. En la Tabla VIII, se pueden observar las principales amenazas y las posibles áreas protegidas afectadas.

El establecimiento de nuevas ocupaciones ilegales (invasiones) para la construcción de viviendas y el desarrollo de cultivos no acordes a la capacidad del suelo ha generado que el capital natural de las áreas naturales protegidas de Venezuela sufra un fuerte deterioro. A la actividad agrícola se encuentran asociadas una serie de acciones que ponen en peligro la integridad de estas áreas y sus zonas aledañas tales como: 1) la destrucción de la cobertura vegetal, 2) la contaminación del suelo, agua y fauna y flora por el uso indiscriminado de agentes químicos para mejorar la calidad del suelo y contrarrestar las plagas que atacan los cultivos y 3) el uso indiscriminado del fuego, que en muchos casos llega a constituir incendios forestales de gran magnitud (Bevilacqua et al, 2006).

Ahora bien, es notable que la amenaza que generan los asentamientos humanos y agrícolas a las áreas naturales protegidas esté vinculada de manera directa e indirecta con el desarrollo de una política ambiental altamente restrictiva y poco participativa, desarrollada con una planificación territorial solo de papel. El inadecuado manejo que se le dio en el pasado a la tenencia de la tierra dentro de estas áreas, a través de políticas de expropiación o reubicación, ha generado que en el presente se dé una situación compleja que requiere de la intervención y el acuerdo de diferentes Instituciones del Estado, ya que las comunidades locales o aledañas demandan una mayor justicia social y equidad en torno a estos espacios.

Con respecto a la tala, en muchos casos no está ligada a fines de ocupación territorial para construcciones habitacionales o actividades agrícolas, sino que está asociada al aprovechamiento forestal con fines comerciales, generalmente realizado por mafias o delincuencia organizada, donde la extracción del cedro (*Cedrela sp*), especie actualmente protegida por una Resolución Ministerial, que no permite su extracción y comercialización en todo el territorio nacional, es la más asociada al tráfico ilegal de especies vegetales en el país (MINAMB, 2007).

Por otra parte, muchas áreas protegidas, especialmente las marino-costeras reciben una alta presión recreacional y turística, un turismo masivo que atenta de manera directa con los objetivos de conservación de estas áreas y que en muchos casos conduce a la construcción de nuevas infraestructuras de servicios no cónsonas con estas figuras y a que los niveles de contaminación de las aguas y el suelo aumenten.

La pesca por otro lado, es considerada como una actividad restringida en las áreas naturales protegidas y es permitida en muchos casos sólo para satisfacer las necesidades alimenticias y de subsistencia de los pobladores locales. En algunas áreas protegidas, se realiza con artes altamente destructivos, tales como las redes de ahorque y el arrastre, ocasionando serios daños no sólo a las especies capturadas, sino a todo el ecosistema marino y fluvial (MINAMB, 2007).

La cacería, a pesar de ser una actividad prohibida en la mayoría de las áreas naturales protegidas, se desarrolla de manera clandestina para la captura de especies silvestres con fines de comercialización en lugares de expendio de alimentos (restaurantes, carnicerías) y para la venta de ejemplares como mascotas, causando en muchos casos desequilibrios en la cadena trófica y aumentando la probabilidad de que estas especies pasen al estatus de amenazadas, vulnerables o en peligro de extinción (Bevilacqua et al, 2006).

Otras amenazas para la conservación de las áreas naturales protegidas, con especial énfasis en las localizadas al sur del Orinoco, son la actividad minera y la extracción y el comercio ilegal de recursos biológicos (biopiratería), ya sea con fines enteramente comerciales o para su estudio y aplicación en la industria bioquímica y farmacológica. Estas actividades están totalmente prohibidas, pero existen inmensas dificultades operativas y limitaciones institucionales para ejercer las labores de vigilancia y control en estos espacios geográficos que hacen que en los últimos años haya habido un aumento de estas actividades (MINAMB, 2007).

Por último, cabe destacar que la contaminación por desechos sólidos y líquidos causada por el crecimiento urbano e industrial, un elemento común en toda la sociedad, y la falta de una estructura eficaz en el manejo de los desechos, también constituye una grave amenaza a las áreas naturales protegidas de Venezuela.

Tabla VIII: Principales amenazas al Sistema de Áreas Protegidas de Venezuela.

Principales Amenazas	Descripción y posibles áreas protegidas afectadas
Cambios en los usos de la tierra	<p>1. La deforestación para el establecimiento de nuevos asentamientos humanos y agrícolas se observa principalmente en las áreas ubicadas en la Cordillera de la Costa, Andina y Serranía Falcón-Lara-Yaracuy. Por citar algunas áreas más afectadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parques Nacionales: Henri Pittier, Macarao, El Ávila, Guatopo, Yacambú, El Guache. • Monumentos Naturales: Pico Codazzi, Loma de León, María Lionza. <p>2. En todas las áreas naturales protegidas de los Llanos existe una gran presión para el establecimiento de nuevos cultivos intensivos en zonas de sabanas y bosques de galerías, zonas con un alto nivel de diversidad biológica.</p> <p>3. En gran parte del país, el establecimiento de grandes infraestructuras petroleras y de vialidad ha causado un enorme impacto en las áreas naturales protegidas. Destacan la afectación realizada en el Parque Nacional Mochima, donde los movimientos de tierra asociados a la construcción de un gasoducto y de una autopista han afectado cerca del 60 % de los arrecifes de coral del área, y la construcción de un tendido eléctrico en la zona sur del Parque Nacional Aguaro-Guariquito.</p> <p>4. Una amenaza que no se ha concretado, pero que se encuentra latente es la posible activación de pozos petroleros ubicados dentro de áreas naturales protegidas.</p>
Incendios Forestales	<p>Esta amenaza se observa principalmente entre los meses de Noviembre a Marzo (Sequía) en gran cantidad de áreas protegidas de montaña y en la Guayana, destacando la afectación que se da en las siguientes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cordillera de la Costa: Parques Nacionales Henri Pittier, San Esteban y El Ávila.

	<p>Sierra de Portuguesa: Parques Nacionales Terepaima y Yacambú.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Guayana: principalmente en el Parque Nacional Canaima. En esta área el uso del fuego está asociado a prácticas religiosas y al establecimiento de cultivos por parte de los indígenas Pemón, pero a pesar de ser un uso tradicional, su falta de control ha convertido esta actividad en una gran amenaza para este Parque, considerado actualmente como Patrimonio Natural de la Humanidad.
Minería	<p>Esta amenaza destaca, ya que esta actividad ha ido en aumento en los últimos años, afectando a las áreas naturales que presentan el mejor nivel de conservación del país y en donde se encuentran asentadas numerosas comunidades indígenas. Se observa en la mayoría de las áreas ubicadas al sur del Río Orinoco.</p>
Turismo Masivo	<p>Según las estadísticas de visitantes que posee INPARQUES, las áreas más afectadas por el turismo masivo que se da en temporadas vacacionales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parques Nacionales: Morrocoy, Mochima, Sierra Nevada, Canaima, Los Roques y El Ávila. <p>También esta actividad afecta al Refugio de Fauna Silvestre de Cuare, el cual colinda con el Parque Nacional Morrocoy.</p>
Pesca Ilegal y extracción de especies marinas protegidas.	<p>Esta actividad afecta principalmente a las siguientes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parques Nacionales: Archipiélago de los Roques (extracción de langostas), Mochima (pesca de arrastre), Laguna de Tacarigua (pesca de arrastre), Laguna de la Restinga (extracción de moluscos en veda), Aguaro-Guariquito (Sobrepesca). • Refugio de Fauna Silvestre de Cuare (extracción de moluscos en veda)
Extracción ilegal de madera	<p>Esta actividad se realiza en algunas áreas de la región central y oriental del país, pero destaca principalmente en el Parque Nacional Guatopo, área protegida que abastece de agua aproximadamente al 60 % de la capital del país y en donde la actividad se realiza por el crimen organizado.</p>
Cacería	<p>La cacería para la comercialización de carnes y mascotas se da principalmente en las áreas protegidas ubicadas en la Guayana y en algunas áreas de la Cordillera de la Costa.</p>
Biopiratería	<p>Todas las áreas ubicadas al sur y en el Delta del Río Orinoco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monumentos Naturales de Tepuyes • Parques Nacionales de la Guayana • Reserva de la Biosfera Delta del Orinoco.
Contaminación por Desechos Sólidos y Líquidos	<p>La contaminación afecta de gran manera a las áreas protegidas cercanas a las zonas urbanas y a las refinerías petroleras. Para destacar algunas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parques Nacionales Morrocoy, Mochima, San Esteban y Refugio de Fauna Silvestre de Cuare (Desechos Sólidos y Líquidos) • Parque Nacional Sierra Nevada, Paramos de Batallón y La Negra y La Culata (Contaminación de suelos y aguas por uso de agroquímicos) • Monumentos Naturales: María Lionza, Morros de San Juan, Cerro Santa Ana (Desechos Sólidos).

Fuente: Elaboración propia. El análisis se basa principalmente en el Sistema de Parques Nacionales.

CAPÍTULO 3: UN ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ACTUAL DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE VENEZUELA.

Para lograr un manejo adecuado de las áreas protegidas, algunos autores han señalado que existen un mínimo de capacidades necesarias para la gestión entre ellas se encuentran: la gobernabilidad (apoyo político, legislación y capacidad de gobierno); el apoyo social (implicación y apoyo de la comunidad local y otros grupos sociales); los instrumentos de planificación (planes de manejo, planes operativos) y los recursos (humanos, financieros, infraestructuras, conocimiento) (Carabias et al, 2003).

En el presente capítulo se realizará un diagnóstico de la gestión actual de las áreas naturales protegidas de Venezuela, con énfasis en el Sistema de Parques Nacionales, en base a las siguientes capacidades de gestión: políticas, marco legal y aplicación de la ley, planificación y manejo, marco institucional, recursos humanos y financieros, participación pública, comunicación, educación y conciencia pública e investigación, seguimiento y evaluación.

Para la elaboración del diagnóstico se realizó una revisión bibliográfica de la legislación nacional e internacional vigente en materia ambiental para el país, planes nacionales, artículos realizados por expertos con una amplia experiencia en la gestión de parques nacionales de Venezuela e informes técnicos Institucionales realizados por planificadores de INPARQUES y del Ministerio del Ambiente. También se señalan opiniones personales basadas en la experiencia profesional adquirida durante 4 años como técnica planificadora del Instituto Nacional de Parques.

3.1 Políticas:

En el caso de Venezuela, las políticas ambientales y de desarrollo se establecen desde la actual Constitución de la República, la cual reorientó los grandes lineamientos políticos tradicionales y dio un especial interés en la incorporación de la sustentabilidad ambiental como política de Estado y en el establecimiento de modelos de democracia participativa. A su vez, la Constitución incorporó un nuevo paradigma de desarrollo socio-ambiental, basado en la necesidad de equilibrar el patrón de ocupación territorial a partir del reconocimiento de su realidad física, socio-cultural, económica, institucional y ambiental (MINAMB, 2007).

Es así, que en su artículo 128 la Constitución señala que *“El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento”*. Lo novedoso de este artículo, es que por primera vez se le da a los factores ecológicos, geográficos, poblacionales, sociales,

culturales, económicos y políticos un peso equitativo a la hora de tomar decisiones en la gestión territorial. Por otra parte, los esfuerzos de planificación ambiental y ordenación en todos los ámbitos territoriales y las actividades que en ellos se desarrollen deberían conducir hacia la sustentabilidad total del sistema territorial y no de las fracciones del mismo.

En base a lo que establece la Constitución, actualmente se encuentra en marcha un Plan de Desarrollo Económico Social para el periodo 2007-2013. En este plan se señala que es de vital importancia para el país la construcción de un nuevo modelo de organización político territorial, cónsono con las formas emergentes de participación social y de organización comunitaria. Dentro de este modelo se señalan a las áreas naturales protegidas como espacios claves para alcanzar una política exitosa de ordenación territorial y se incorporan acciones y proyectos para dichas áreas consistentes con las estrategias nacionales para la reducción de pobreza. Por otra parte, la importancia de la ordenación y planificación de las propias áreas naturales protegidas también ha sido incluida explícitamente dentro de dicho Plan (República Bolivariana de Venezuela, 2007a).

Tabla IX: Líneas de acción generales propuestas en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013

PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2007-2013. PROPUESTA DE NUEVA GEOPOLÍTICA
<ul style="list-style-type: none"> • Profundizar la integración nacional, independencia, soberanía y equidad socio-territorial, a través de ejes y regiones de desconcentración. El Eje Norte-Llanero constituye el eje de integración y desarrollo principal
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la integración territorial de la nación mediante los corredores de multimodales de infraestructuras
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar las potencialidades y fortalezas socio-territoriales generando sinergias entre regiones subnacionales, favoreciendo el modelo productivo de desarrollo endógeno
<ul style="list-style-type: none"> • Desconcentrar actividades económicas, asentamientos poblacionales y equipamientos, con especial énfasis en las áreas fronterizas y en las áreas de engranaje entre ejes de desconcentración.
<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar el sistema nacional de telecomunicaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Proteger los sistemas ambientales para conservar el agua potable y la biodiversidad, reduciendo a la vez el impacto de la intervención humana y recuperando los cuerpos de agua y suelos degradados.
<ul style="list-style-type: none"> • Planificar y gobernar el territorio asegurando la base de sustentación ecológica, a través de una nueva concepción de la planificación territorial
<ul style="list-style-type: none"> • Orientar y apoyar la prestación de servicios públicos con énfasis en reducción del impacto ambiental.
<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar el sistema de ciudades intermedias.
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la ciudad compacta, concentrada, articulada y autosustentable basada en un patrón de alta densidad y baja altura, diseñada a partir de espacios públicos generadores de ciudadanía con accesibilidad para todos.
<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la eficiencia de ciudades mediante el consumo racional de energía, creando metabolismo circular (incrementar el reciclaje, recuperación y reutilización de los desechos sólidos así como su tratamiento final), y logrando un crecimiento urbano continuo.

Vale la pena destacar, que dentro de este Plan se plantea la desconcentración de la población, siendo el eje norte llanero el principal nuevo eje de desarrollo económico, social y productivo

del país. También, se señala que existirá una nueva concepción de la planificación territorial, pero no se explica de qué manera específica se llevará a cabo.

Con respecto a los compromisos Internacionales, el Estado venezolano en el año 2000 reafirmó su adhesión al Convenio de Diversidad Biológica decretando en el año 2001 una Ley con rango especial y estableciendo un Plan Nacional y una Estrategia para la Diversidad Biológica. La Ley de Diversidad Biológica fue actualizada en el año 2008 y actualmente existe un nuevo Plan Nacional de Conservación de la diversidad biológica para el periodo 2010-2013. En dicho Plan, se señala como una de las líneas estratégicas de acción para la conservación de la diversidad biológica, la preservación de las áreas naturales protegidas y la integración de los diferentes subsistemas en un solo sistema, con un único aparato jurídico e institucional que permita un manejo integrado de las mismas (MINAMB, 2010).

Por otra parte, Venezuela a través de su Comité Ramsar realiza esfuerzos desde el año 2004 para completar el inventario nacional de humedales y concretar las propuestas técnicas de las áreas que justifiquen su declaratoria como sitios Ramsar y su integración al sistema de áreas naturales protegidas. También a través del Tratado de Cooperación Amazónica, el país desarrolló una intensa agenda de trabajo para la ejecución de una serie de proyectos orientados al fortalecimiento del manejo de la áreas protegidas localizadas en el Amazonas venezolano (MINAMB, 2007).

Ahora bien, aún cuando en el país las políticas de conservación y ordenación sustentable del territorio se encuentran inmersas en los planes nacionales y en la Constitución de la República, es notable que las nuevas políticas de desarrollo agroalimentario⁸ entran en competencia, en vez de armonizar usos, por el uso de la tierra dentro de las áreas naturales protegidas. En algunos casos, Instituciones del Estado tales como: el Instituto Nacional de Tierras (INTI) y el Ministerio de Agricultura y tierras incentivan la explotación agrícola intensiva, a través del otorgamiento de créditos y cartas agrarias, en zonas de las áreas protegidas cubiertas por bosques o con suelos no aptos para la agricultura, tales como los Parques Nacionales: Terepaima, Yacambú, Guatopo, Tirgua, Yurubí y Ciénagas de Juan Manuel.

Por otra parte, como se observó anteriormente, en Venezuela no existe un sistema nacional de áreas protegidas, si no diferentes subsistemas que operan de manera independiente, lo que no permite desarrollar una política nacional conjunta para estas áreas. Tampoco, existen áreas de

⁸ Según el Plan de desarrollo económico y social las principales medidas para garantizar la seguridad agroalimentaria del país son: la eliminación del latifundio, una distribución equitativa de la tierra, un aumento en la producción de alimentos básicos, el desarrollo de empresas de producción social y la financiación en condiciones preferenciales de la inversión y la producción agrícola.

conservación regional o local, ni comunitarias o indígenas, centralizando la política de conservación del patrimonio natural al nivel nacional.

A su vez, según lo publicado en la prensa nacional y a través de información suministrada por funcionarios del Ministerio del Ambiente de manera informal, importantes áreas de conservación privadas tales como el Hato El Frío, han sido expropiadas por el Estado venezolano, con la justificación de garantizar la soberanía alimentaria del país, a través de la siembra de cultivos de arroz y maíz. Cabe destacar, que en 34 años de existencia en el Hato El Frío se han reportado numerosas especies: 80 de mamíferos, 319 de aves, 20 de anfibios, 50 de reptiles y más de 225 de peces (Degwitz, 2008). También, este Hato constituye parte del hábitat de importantes especies en peligro de extinción tales como el Caimán del Orinoco (*Crocodylus intermedius*) (Hernández, 2007) y la Tortuga Arrau (*Podocnemis expansa*) (Hernández y Espín, 2006) y ha desarrollado numerosos proyectos para la conservación de los mismos. A su vez, ha sido considerado a nivel mundial como un ejemplo exitoso de conservación en un área privada (Degwitz, 2008).

Esta decisión pone en total contradicción lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que promueve un uso del territorio no armonizado, ni acorde con la conservación de la diversidad biológica y del patrimonio natural. Por otra parte, excluye de la participación en la conservación de la naturaleza al sector privado.

Para finalizar, cabe destacar que aún cuando Venezuela ha ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica y con ello ha adquirido el compromiso de fortalecer los sistemas de áreas protegidas, pareciera que la conservación del patrimonio natural no se ha convertido en una prioridad en la agenda política, sino más bien en un impedimento para el desarrollo agroalimentario del país (Naveda y Yerena, 2008).

3.2 Marco Legal:

El marco legal que regula las áreas naturales protegidas varía mucho entre los países. Algunos las han incorporado en sus constituciones políticas, otros en leyes generales, sectoriales o específicas que establecen un marco legal sólido para áreas protegidas y otros sin embargo, carecen de marcos regulatorios (Carabias et al, 2003). La descripción del marco legal fue puntualizada en el capítulo 2, por lo tanto, en este apartado se hará un análisis de las fortalezas y debilidades que ofrece este marco jurídico vigente para la gestión de las áreas naturales protegidas de Venezuela.

Como se mencionó anteriormente, las áreas naturales protegidas de Venezuela se encuentran reguladas a través de diferentes leyes y su importancia es reconocida desde la Constitución de la República. Actualmente, el país se encuentra revisando la legislación en general como parte de

un proceso de adaptación al marco constitucional de 1999. En este sentido, el Ministerio del Ambiente ha resaltado que uno de los aspectos clave en la adaptación del nuevo marco legal es la coherencia de todas las leyes con el concepto de sustentabilidad establecido en la Constitución (MINAMB, 2007).

De manera general, el marco legal de las áreas protegidas de Venezuela cubre sólo algunos aspectos específicos tales como:

- a) La definición de las categorías de manejo con objetivos y características. Dichas categorías quedan definidas a través de diferentes leyes y no mediante una Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- b) Los procesos legales para la declaratoria de nuevas áreas protegidas o para la ampliación de las mismas. A pesar de ello, existe un vacío legal sobre el proceso jurídico necesario para la solicitud de un cambio de categoría de manejo, lo que ha traído serias consecuencias en el manejo principalmente de Monumentos Naturales, ya que en algunos casos sus objetivos de creación responden más a la figura de Parque Nacional.
- c) La definición de penalizaciones por infracciones a leyes y reglamentos en materias de áreas protegidas. Estas sanciones están establecidas en las diferentes leyes especiales, y adicionalmente Venezuela cuenta con una Ley Penal del ambiente, existiendo en el país sanciones civiles, administrativas y penales para todo aquel que atente contra el ambiente y las áreas naturales protegidas.
- d) El procedimiento para la aprobación de los Planes de Ordenación de cada categoría de manejo.
- e) El marco institucional para el manejo y la supervisión de áreas protegidas. Solo en el caso del Sistema de Parques Nacionales.

Ahora bien, algunos aspectos claves que deberían formar parte de la legislación para la gestión de las áreas protegidas⁹ y que no se encuentran en la legislación de Venezuela son:

- 1) El proceso necesario para la elaboración de planes estratégicos para los sistemas de áreas protegidas.
- 2) Las políticas con respecto a los terrenos privados que se encuentran dentro de las categorías de manejo y los procedimientos para la resolución de controversias por la tenencia de la tierra.
- 3) Los mecanismos para promover el co-manejo y la custodia del territorio.
- 4) Los mecanismos de financiamiento sostenibles de las áreas protegidas.

⁹ Aspectos claves tomados de Carabias et al. (2003)

En la Tabla X, se pueden observar las principales fortalezas y debilidades que ofrece el marco legal vigente para las áreas naturales protegidas de Venezuela.

Tabla X: Fortalezas y debilidades encontradas en el Marco Legal que regula las áreas naturales protegidas de Venezuela

Fortalezas	Debilidades
<p>1. La importancia de las áreas naturales protegidas es reconocida desde la Constitución.</p> <p>2. En la legislación se definen las diferentes categorías de manejo con objetivos y características</p> <p>3. Se conocen claramente los procesos legales para la declaratoria de nuevas áreas protegidas o para la ampliación de las mismas.</p> <p>4. Se cuenta con una Ley Penal del ambiente, existiendo sanciones civiles, administrativas y penales para los delitos ambientales.</p> <p>5. Se conoce el procedimiento para la aprobación de los Planes de Ordenación de las áreas naturales protegidas.</p> <p>6. Se establece un marco institucional para el manejo y la supervisión de áreas protegidas.</p>	<p>1. La Ley de Ordenación del Territorio es del año 1983, encontrándose desactualizada y con mandatos no compatibles con la nueva Constitución.</p> <p>2. No existe una Ley que regule expresamente las áreas naturales protegidas del país.</p> <p>3. Se desconoce el proceso jurídico necesario para la solicitud de un cambio de categoría de manejo.</p> <p>4. Pocos jueces y fiscales están capacitados en materia de legislación ambiental.</p> <p>5. Las políticas con respecto a los terrenos privados que se encuentran dentro de las categorías de manejo y los procedimientos para la resolución de controversias por la tenencia de la tierra no son claras.</p> <p>6. No existen dentro de la legislación mecanismos para promover el comanejo y la custodia del territorio, ni de financiamiento para las áreas protegidas.</p>

Por otra parte, con respecto a la Legislación específica vigente para las áreas naturales protegidas, también existen algunos problemas de aplicación que han influido en el desarrollo de la gestión. Si bien la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio a través del establecimiento de la figura de ABRAE, hizo una gran contribución a la planificación estratégica del territorio venezolano, también creó una serie de problemas administrativos frente a los gobiernos locales. Entre los principales problemas detectados se encuentran:

- 1) Un incremento del poder central del Estado a través de la declaratoria masiva de ABRAE, lo cual suspendió la administración territorial de los gobiernos locales en un 46% del territorio (MARNR, 1995)
- 2) Las ABRAE decretadas presentan una superposición territorial de más del 60% de su superficie, lo que ha generado serias contradicciones en el uso de la tierra y solapamiento administrativo de diferentes instituciones (Naveda, 2010).

3) La reasignación administrativa de un territorio declarado como ABRAE a un organismo del nivel central y los conflictos con los gobiernos locales, han desprestigiado el valor socio-territorial de estas figuras y han creado en numerosos casos una situación de ingobernabilidad en muchas áreas protegidas.

4) Finalmente, como se mencionó anteriormente la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio creó un sistema de clasificación estructurada de áreas especiales, pero que funcionalmente han mantenido una administración y manejo disgregado en diferentes entes gubernamentales. Esto ha evitado la consolidación de un sistema territorial, con lineamientos políticos comunes para la conservación de los recursos y el mantenimiento de las capacidades productivas del territorio.

Por otra parte, el Reglamento sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales, también conocido como Decreto 276 logró indiscutibles avances en el desarrollo de los primeros ejercicios de planificación participativa en Venezuela, pero a su vez institucionalizó un enfoque de gestión de las áreas protegidas meramente normativo, concentrando las operaciones de manejo en los procedimientos de obtención de permisos o en la imposición de sanciones administrativas en caso de que sucedieran daños o se incumplieran los permisos. Las principales ventajas e inconvenientes que se han detectado en la aplicación del Decreto 276 se pueden observar en la Tabla XI.

Tabla XI: Ventajas e Inconvenientes detectados para la aplicación del Reglamento para PN y MN.

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Define claramente los objetivos y características de las categorías de manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales. • Establece el proceso necesario para la declaratoria de nuevos PN y MN. • Hace un fuerte énfasis en los planes de ordenación territorial y su reglamento de uso. • Establece específicamente el proceso necesario para otorgar autorizaciones en PN y MN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta inconsistencias legales y contradicción con otras leyes, incluso con la nueva Constitución. • No se definen claramente las acciones de gestión, ni se marcan las pautas para la elaboración de los instrumentos de planificación específicos (Planes de Manejo) • Es un Decreto altamente normativo y restrictivo. • Su poca flexibilidad ha hecho que los administrados adapten sus solicitudes de ocupación a las condiciones impuestas, lo que paradójicamente ha conducido a un aumento de la tasa de ocupación territorial de los parques nacionales y monumentos naturales en los últimos años

Fuente: Elaborado a partir de Naveda y Yerena (2008)

También se hace necesario comentar, que con la derogación de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, por la nueva Ley de Bosques (República Bolivariana de Venezuela, 2008) se dejó un vacío jurídico entre la Convención de Bellezas Escénicas y el Decreto 276, ya que se derogaron los mandatos de la ley especial correspondientes a los Parques Nacionales y Monumentos Naturales. Algunos mandatos jurídicos que quedaron sin sustitución en otras normas fueron: 1) las riquezas naturales existentes en los Parques Nacionales no podrán ser sometidas a intervenciones que perjudiquen su función, ni explotadas con fines comerciales; 2) dentro de los Parques Nacionales está prohibida la caza y la destrucción de la flora, excepto cuando tales actividades se realicen por las autoridades del Parque o para investigaciones; 3) las limitaciones a la propiedad privada que se establezcan por la creación de Parques Nacionales, no causarán ninguna indemnización, a menos que en esos terrenos se realicen labores agrícolas o pecuarias, en cuyos casos se procederá a la expropiación; 4) el Estado podrá solicitar la colaboración de otros organismos públicos, privados nacionales o internacionales para la mejor administración de los Parques Nacionales (República de Venezuela, 1970).

Estos vacíos legales dejan al Sistema de Parques Nacionales en una situación de alta vulnerabilidad frente a las presiones de ocupación y uso de recursos que hoy se dan a lo largo de todo el territorio nacional. Los dos únicos paliativos legales encontrados frente a este vacío son: (1) el artículo 5 de la Ley de Bosques y Gestión Forestal, que declara de utilidad pública e interés social a los “bosques nativos”¹⁰ localizados en todo el territorio nacional y (2) la Ley de Aguas que establece en como bienes de dominio público de la nación a todas las aguas del territorio nacional y declara de utilidad pública e interés general la gestión integral de las aguas.

Todo lo antes mencionado, muestra que el estatus jurídico de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, como figuras de protección de alta restricción para la ocupación y uso del territorio, han perdido fortaleza legal en los últimos años (Naveda y Yerena 2008). La indefinición de una nueva Ley Orgánica de Ordenación Territorial o la posible elaboración de una Ley de Áreas Naturales Protegidas, genera una incertidumbre adicional para la actual gestión de las áreas protegidas de Venezuela.

Para finalizar, cabe destacar que a pesar de que el actual marco legal para las áreas naturales protegidas de Venezuela no es el más completo actualmente, gran parte de los problemas de la gestión de estas áreas se ha debido a la falta de capacidad institucional para aplicar la ley. Ni el Ministerio del Ambiente, ni INPARQUES, cuentan con suficiente poder legal y político para

¹⁰ Según la Ley, se considera bosque nativo, toda formación boscosa natural, con especies forestales autóctonas, que posea una cobertura arbórea mayor o igual al diez (10) por ciento y ocupe una superficie mínima de mil metros cuadrados. Los bosques localizados en espacios que hayan sido declarados parques nacionales, monumentos naturales, reservas de biosfera u otras áreas naturales protegidas también se consideran bosques nativos.

operar eficientemente. Por otra parte, pocos jueces y fiscales están capacitados en materia de legislación ambiental, enfrentan una sobrecarga de casos o carecen de interés en la conservación.

3.3 Planificación y Manejo

El desarrollo de instrumentos de planificación y gestión es un primer indicador del grado de consolidación del sistema de espacios protegidos. A nivel de gestión, la planificación permite determinar de manera ordenada el conjunto de actuaciones y técnicas dirigidas a alcanzar los objetivos de los espacios protegidos (EUROPARC, 2008). La planificación de un sistema de áreas protegidas puede definirse como el proceso a través del cual se compila organizadamente información ambiental y socio-territorial, se realizan diagnósticos situacionales y prospectivos, análisis de viabilidad de estrategias y estimación de costos operativos, con el objetivo de preparar acciones preventivas que permitan la gestión eficiente a corto, mediano y largo plazo (Amend et al, 2002). Esta planificación puede abordarse: a nivel del sistema y a nivel de la unidad de manejo.

3.3.1 Planificación a nivel de Sistema:

La planificación del Subsistema de Parques Nacionales de Venezuela tuvo su primera propuesta en el año 1959, con la presentación de dos documentos que delineaban las políticas a seguir y las estrategias para alcanzar una propuesta de 21 Parques Nacionales, 8 Monumentos Naturales, 69 Monumentos Históricos, 10 Refugios de Fauna, 13 Bosques Nacionales y una Reserva Indígena (Eichler, 1959b). Este plan guió al Servicio de Parques Nacionales durante varias décadas hasta que entró en desuso cuando los parques nacionales y los monumentos naturales pasaron bajo la administración de INPARQUES.

En la actualidad, no existe un plan maestro para el manejo del Sistema de Áreas Naturales Protegidas, pero INPARQUES ha propuesto desarrollar un Plan Estratégico para la Consolidación del Sistema de Parques Nacionales tomando en cuenta los siguientes lineamientos (MINAMB, 2007):

1. Todavía existen áreas importantes para ser incorporadas al sistema.
2. Se debe realizar la revisión técnica y administrativa de los límites actuales de las áreas, para su corrección y ajuste a las nuevas tecnologías y características geodésicas.
3. Se deben diseñar estrategias que permitan reducir la acción normativa de los Planes de Ordenamiento y Reglamentos de Uso (PORU) e introducir esquemas de gestión que involucren: definición de programas de manejo, estimación de costos operativos, evaluación de la efectividad de manejo y participación de las poblaciones locales.
4. Se deben crear mecanismos mixtos de sostenibilidad financiera.

5. Se deben crear condiciones político-institucionales para ejecutar los lineamientos anteriores: reestructuración de INPARQUES y lograr apoyo político del Gobierno Nacional.

A pesar de ello, aunque suene coherente que todas las áreas protegidas deberían estar insertas en un único sistema, las Instituciones ambientales no señalan esto como una estrategia de planificación nacional viable, por las condiciones históricas que han precedido el manejo de las áreas protegidas en el país.

3.3.2 Planificación a nivel de unidad de manejo:

Básicamente, a nivel de áreas naturales protegidas han existido 3 instrumentos básicos de planificación en Venezuela: (1) el plan de ordenación territorial, (2) el reglamento de uso y (3) el plan de manejo (MINAMB, 2007). Los dos primeros, por encontrarse íntimamente relacionados se aprueban generalmente a través de un mismo Decreto nacional, bajo la denominación de plan de ordenamiento y reglamento de uso (PORU).

- **El plan de ordenación territorial:** es un instrumento de naturaleza técnica, administrativa y política que permite, a través de una serie de etapas de trabajo, hacer un diagnóstico situacional y un análisis prospectivo de la unidad de manejo, con el objetivo de proponer una zonificación ideal que se adapta (en una primera fase) a sus condiciones físico naturales o base territorial. Dicha propuesta inicial es llevada a una consulta amplia con los grupos de interés (especialistas o sociedad civil en general) y allí la zonificación es readaptada a través de los criterios perceptivos que los actores sociales involucrados tienen del área, asumiéndose un proceso de negociación para conseguir acuerdos que permitan la puesta en práctica del Plan. Este contiene una lista de programas de manejo a ser ejecutados y pasa a ser un instrumento legal a través de un Decreto nacional (Naveda y Yerena, 2008).

- **El Reglamento de Uso:** es un instrumento fundamentalmente jurídico que establece las normas y regulaciones de uso necesarias para que la zonificación funcione y el Plan de Ordenación se cumpla. En general, está dirigido al usuario de las áreas protegidas, imponiéndole prohibiciones o restricciones de uso según la zona en cuestión, así como controles administrativos. El mismo requiere necesariamente una jerarquía legal a través de la aprobación de un Decreto nacional.

En la tabla XII, se puede observar la información de todas las categorías de áreas naturales protegidas que cuentan con Plan de Ordenación y Reglamento de Uso (PORU), destacando que casi todos los Refugios de Fauna Silvestre cuentan con PORU y que la mayoría de estos planes se encuentran actualmente vencidos.

Tabla XII: N° de áreas por categoría de manejo que cuentan con Planes de Ordenamiento y Reglamento de Uso.

Tipo de Figura	N°. total de áreas	Planes de Ordenamiento	Reglamentos de Uso
Parques Nacionales	43	20	20
Monumentos Naturales	36	5	5
Reservas de Fauna Silvestre	7	1	1
Refugios de Fauna Silvestre	7	6	6
Santuario de fauna silvestre	1	0	0
Zonas Protectoras	65	18	27
Reservas de Biosfera	2	0	0

El Plan de Manejo: Es un documento eminentemente técnico y administrativo donde se toman elementos del diagnóstico situacional y del análisis prospectivo del Plan de Ordenación y se diseña la imagen objetivo o visión ideal de lo que se desea tener como área protegida en un lapso de tiempo determinado. Esto permite hacerse una idea de hacia dónde se va y que se busca con el proceso de planificación y manejo. Además, el Plan de Manejo toma la lista de programas del Plan de Ordenación y los desarrolla, explicando detalladamente en cada uno de ellos: sus objetivos generales y específicos, las actividades a desarrollar, las estrategias, la estructura de cada programa, el personal que se requiere, el cronograma de trabajo, el presupuesto para el lapso de tiempo en que estará vigente el Plan y lo más importante, establece un sistema de control y evaluación por programa. También, evalúa las estrategias utilizadas y cuales fueron en el proceso, las fortalezas, las debilidades y las dificultades encontradas (Amend et al, 2002). Es un Instrumento netamente técnico, por lo que no requiere de un Decreto nacional para su aprobación.

3.3.3 Planes de Ordenación y Reglamentos de Uso (PORU) de PN y MN:

INPARQUES, es la institución del Estado Venezolano con mayor experiencia en el diseño y elaboración de Planes de Ordenamiento y Reglamentos de Uso (PORU) y consultas públicas para su aprobación. Luego del exitoso programa, en el cual se desarrollaron 38 consultas públicas entre 1989 y 1996, elaborando 38 propuestas de PORU (32 para PN y 6 para MN), dicho programa decayó. Factores políticos, técnicos y administrativos influyeron en esto.

En la actualidad, de los 43 Parques Nacionales decretados, 20 tienen PORU publicado en Gaceta Oficial y ejecutándose, lo que representa casi un 50% de los Parques Nacionales. Con respecto a la superficie de Parques Nacionales que se encuentran bajo estos instrumentos, dichos 20 Parques Nacionales abarcarían un total de 37 % del territorio protegido (Ver Fig. 4). Los restantes 23 PN, equivalentes a aproximadamente un 63% del territorio protegido bajo esta

figura, no cuentan con Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso. En resumen, estos datos indican que los Parques Nacionales con mayor superficie no poseen PORU, ejemplificando el sector occidental del Parque Nacional Canaima, todos los Parques de Estado Amazonas y los Parques del Llano.

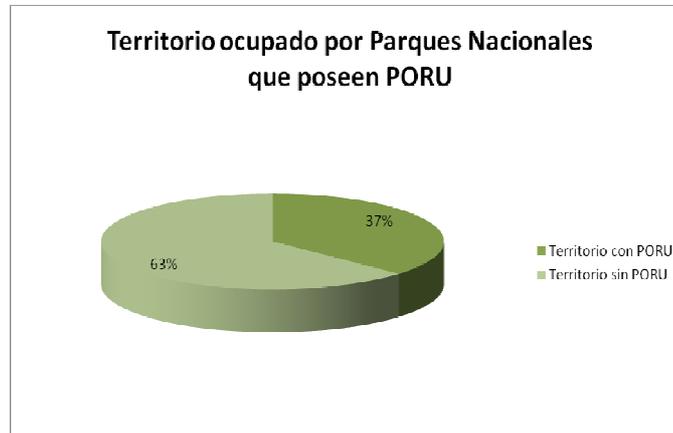


Figura 4: Superficie que ocupan dentro del total de área protegida bajo la figura de PN los Parques Nacionales que poseen PORU.

En cuanto a los Monumentos Naturales, la situación se hace más crítica. De los 36 que han sido decretados, sólo 5 de ellos cuentan con dicho instrumento de Planificación. Con respecto a la superficie de Monumentos Naturales que se encuentran bajo el instrumento del PORU, dichos 5 MN abarcarían solo el 2 % del territorio planificado bajo Monumento Natural (Ver Fig. 5).

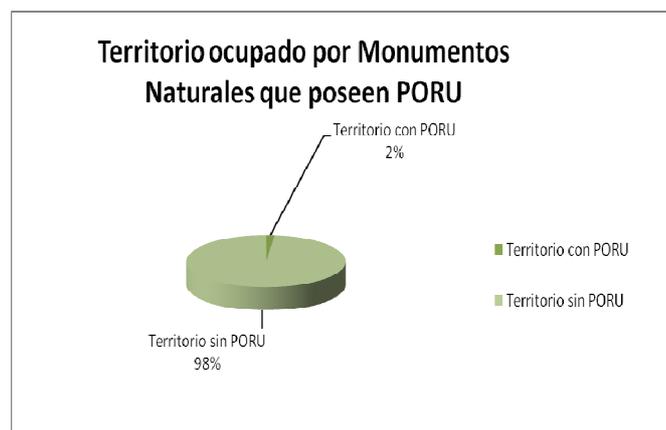


Figura 5: Superficie que ocupan dentro del total de área protegida bajo la figura de MN los Monumentos Naturales que poseen PORU.

En los actuales momentos, todos los PORU vigentes para Parques Nacionales y Monumentos Naturales presentan vencimiento en sus períodos de revisión. Cabe destacar, que las nuevas revisiones se han realizado como un nuevo plan, repitiendo nuevamente todo el proceso de

evaluación socio-territorial. Esto se debe a que en muchos casos no existen informes técnicos previos, ni evaluaciones anuales de lo ejecutado, ni cartografía.

La modalidad de los PORU quedó instaurada gracias al Reglamento Parcial para la Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales (Decreto 276). Estos instrumentos cumplieron con características legales y técnicas que hacían práctica su aplicación, dejando de lado la elaboración de los planes de manejo. Por otra parte, a pesar de su practicidad los PORU presentaron una serie de inconvenientes como se puede observar en la Tabla XIII.

Tabla XIII: Ventajas e Inconvenientes detectados para la aplicación de los PORU de Parques Nacionales y Monumentos Naturales.

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Se adaptaron fácilmente a la realidad socio territorial y ecológica de cada área protegida. • Se reconoció la permanencia dentro de estas áreas protegidas de los denominados “pobladores autóctonos”, entre ellos las comunidades indígenas. • Los documentos eran revisados con las comunidades a través de los talleres de Consulta Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las revisiones de los planes cada cinco años no se cumplieron y algunos PORU consultados no se publicaron en Gaceta Oficial, perdiéndose credibilidad en el proceso. • Estos planes son altamente normativos y dan poco espacio para la gestión. • La alta tasa de recambio de personal y la ausencia de programas de capacitación no permitió a las nuevas generaciones de técnicos vincularse con el manejo del área protegida y entender la realidad socio-ambiental de su territorio. • En la fase de gestión y aplicación de los PORU, estos instrumentos tienen limitaciones financieras y operativas, ya que no existen estrategias a largo plazo por programa de manejo (ausencia de cronogramas de trabajo y estimación de presupuestos, necesidades de personal, plan de actividades, etc.). • El nuevo escenario político (incluyendo una nueva Constitución) estimuló nuevas formas de participación, rebasando el alcance de las Consultas Públicas tradicionales.

Fuente: Elaborado a partir de Naveda (2010)

3.3.4 Otros Planes Nacionales:

La Ley Orgánica para la Ordenación del territorio estableció el piso político y legal para desarrollar la primera propuesta del Plan Nacional de Ordenación Territorial en el año 1983, la cual nunca fue aprobada. Paralelamente se desarrollaron cinco planes de ordenación regional y 22 Planes de ordenación estatal, entre 1980 y 1993. En el año 1998 se decretó la última versión del Plan Nacional de Ordenación Territorial, con un enfoque fuertemente economicista, sin sentido físico natural del territorio y sin conexión con el contexto social y cultural. Este Plan a

pesar de no tener vigencia política, técnica y socioeconómica, no ha sido derogado legalmente (Naveda, 2005).

Otro Plan Nacional que tuvo influencia para las áreas naturales protegidas fue el Plan Nacional de Vigilancia y Control Ambiental, el cual fue elaborado por el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, conjuntamente con el Instituto Nacional de Parques y la Guardia Nacional en el año 2004, teniendo vigencia hasta el 2008.

3.4 Marco Institucional

Las instituciones responsables de la administración de las áreas naturales protegidas, varían dependiendo de la jerarquía y del sector gubernamental al que pertenecen. En términos generales, las instituciones que cuentan con autonomía financiera y de decisión, que se centran únicamente en el manejo de estas áreas, que son autónomas, con personal profesional y que son supervisadas por un consejo directivo independiente, poseen una mayor efectividad y eficiencia en la gestión (Carabias et al, 2003).

El Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), Instituto Autónomo con personalidad jurídica adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la administración del sistema de parques nacionales, cuenta con la mayoría de los criterios señalados anteriormente, pero carece actualmente de poder de decisión y de presupuesto. Por su parte, el Ministerio del Ambiente, que se encarga de la administración de las restantes áreas protegidas, posee un aparato administrativo altamente burocrático y con numerosas funciones como el manejo de la política de bosques, de aguas, de biodiversidad y conservación y otras.

INPARQUES, como Institución nacional rectora de las políticas públicas orientadas hacia la protección y manejo del Sistema de Parques Nacionales y Parques de Recreación, posee una estructura funcional que data de 1992. Desde el año 2008, el Instituto se encuentra en un proceso de reestructuración, con la finalidad de revisar, actualizar y modernizar su estructura administrativa y ajustarla a lo establecido en la Constitución¹¹. La idea es elevar el nivel tecnológico de toda la estructura, sobre la base de las necesidades identificadas por las Coordinaciones de los Parques y Monumentos y las Direcciones regionales, en conjunto con el nivel gerencial (INPARQUES, 2009).

Según lo expresado por la Dirección General Sectorial de Parques Nacionales, lo que se espera al final de la reestructuración es que la nueva estructura de INPARQUES le permita a la Dirección Central establecer políticas y directrices para consolidar la gestión, pero otorgándole

¹¹ Esto se estableció a través de la Resolución del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente N° 07 de fecha 23-03-2009

jerarquía funcional y operativa a las Direcciones Regionales, Coordinaciones de Zona y autoridades de las áreas como unidad base de gestión y manejo territorial de INPARQUES.

Es notable que el Instituto Nacional de Parques posee dos fortalezas fundamentales: administra las áreas protegidas con mayor nivel de conservación del país y todavía goza de personal con una alta calidad humana y técnica. Ahora bien, en los últimos años ha presentado una extensa crisis político institucional, que ha vulnerado a la institución en varios frentes:

- 1) Se han perdido los lineamientos fundamentales que guían a las imágenes objetivo de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales.
- 2) La incoherencia de las presiones políticas por encima de las decisiones técnicas.
- 3) Se han desarrollado políticas desacertadas de materia de financiamiento y dirección de la institución, donde el déficit presupuestario y su mala distribución y administración, son los elementos más resaltantes (Naveda, 2010).
- 4) Existe una pérdida de la capacidad de respuesta institucional frente a los problemas locales de las unidades de manejo.
- 5) Carencia de nuevo personal capacitado y ausencia de procedimientos de selección de personal.
- 6) Los coordinadores de las áreas protegidas y los directores regionales no poseen la suficiente autoridad en la toma de decisiones.

Ahora bien, a nivel de coordinación institucional, en los últimos años se ha producido un mayor acercamiento entre las autoridades del Ministerio del Ambiente y los funcionarios de INPARQUES. Por otra parte, el Ministerio del Ambiente también ha promovido alianzas estratégicas con organismos regionales públicos y privados, logrando la ejecución de ciertos proyectos y acciones importantes para el desarrollo de la política ambiental y la conservación de recursos naturales presentes en las áreas naturales protegidas (MINAMB, 2007). Estos mecanismos de intercambio regional han presentado numerosas ventajas, ya que las negociaciones regionales se fundamentan en necesidades locales, creando intereses institucionales comunes y afines.

A pesar de ello, estas mejoras no han sido suficientes para lograr un efectivo vínculo institucional, haciéndose necesario el establecimiento de mecanismos permanentes de coordinación bajo un marco regulatorio claro y que incluya a tomadores de decisiones del más alto nivel de las distintas instituciones nacionales gubernamentales involucradas en el manejo de áreas protegidas y otras dependencias tales como: salud, educación, infraestructura, turismo y otras, lo que permita ayudar a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las áreas protegidas, en concordancia con la conservación de su capital natural.

Por otro lado, como se vio anteriormente, en el país no existen sistemas de áreas protegidas locales y regionales que complementen los sistemas nacionales y protejan áreas de interés local y regional no incluidas en los sistemas nacionales. Tampoco, se promueven mecanismos y acuerdos de comanejo para las áreas protegidas establecidas por el gobierno con otros actores interesados a nivel local.

3.5 Recursos Humanos y Financieros:

En general, la mayoría del personal que trabaja en áreas naturales protegidas es muy comprometido y posee interés y mística hacia la conservación del patrimonio natural. Sin embargo, en muchos casos estos esfuerzos no están bien retribuidos (Carabias et al, 2003). De manera general, las condiciones de trabajo en las áreas protegidas de Venezuela son pobres y con bajo salario. La gran mayoría del personal de INPARQUES, no cuenta con las capacidades para enfrentar nuevos y crecientes retos. Los recursos económicos son escasos y en muchos casos éstos no fluyen de manera ágil hacia los programas de manejo, por numerosos obstáculos administrativos. Tampoco, se aplican metodologías para calcular el costo real del mantenimiento del Sistema de Parques Nacionales y de cada área en particular. Por otro lado, los gastos de INPARQUES no son claros en la asignación de recursos para cada área protegida (Bevilacqua et al 2006), ni se cuenta con información acerca de la evolución del personal que integra el Instituto.

Actualmente, INPARQUES presenta un déficit presupuestario alto. Este déficit se ha solventado en los últimos años bajo la aprobación de créditos adicionales por parte del Ejecutivo Nacional. De esta forma se ha mantenido anualmente el funcionamiento del Instituto, mediante soluciones parciales y temporales. Para el año 2008, la disponibilidad de recursos económicos fue de cerca de 21 millones de dólares, diez millones de dólares menos que el año 2007, de los cuales un 82 % se obtuvo a través del Ejecutivo Nacional, un 17 % de ingresos propios y el 1 % restante de recursos de capital. Cabe destacar, que dicho presupuesto se destinó en aproximadamente un 80% a gastos de personal, dejando escasos recursos (20%) para el funcionamiento operativo y los gastos de oficina de una institución que desarrolla sus principales actividades en áreas rurales y que requieren de movilización a sitios remotos. Al final del año 2008, el déficit presupuestario y financiero que afrontó INPARQUES fue de 76 millones de dólares (INPARQUES, 2009).

Es notable entonces, que el actual presupuesto de INPARQUES sea escaso si se considera que INPARQUES maneja cerca del 16% del territorio nacional. Los únicos gastos operativos que actualmente se cubren son: labores de vigilancia y control, combate de incendios forestales y dotación y reposición de equipos. La implementación de programas de manejo, la seguridad de

los visitantes y el mantenimiento de las instalaciones y áreas verdes, no siempre son responsabilidades que se cumplen. En muchos casos, el Instituto gestiona alianzas estratégicas para la asignación de presupuestos a través de Convenios para proyectos especiales, pero siempre son alianzas gubernamentales. Es necesario buscar otras alternativas de financiamiento involucrando a otros sectores de la sociedad como las empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y centros de investigación.

Con respecto al recurso humano, para el año 2008 el Instituto contaba con una nómina de 1640 personas, entre personal, administrativo, técnico y obrero (INPARQUES, 2009). En cuanto al personal encargado de la administración del Sistema de Parques Nacionales cabe destacar algunos puntos: (1) el cargo de Guardaparques, la figura más representativa de un área protegida, se considera en el escalafón administrativo de INPARQUES como un cargo de obrero y cuentan con un sueldo poco mayor al mínimo, pero no acorde con las responsabilidades que asumen estos servidores; (2) gran parte de los empleados técnicos y administrativos son contratados, muchos con más de 10 años de servicio; (3) el personal técnico presenta sueldos equivalentes a la mitad de un cargo homólogo en el Ministerio del Ambiente, lo que genera un enorme descontento; (4) en muchos casos se contrata personal capacitado o se capacita para proyectos especiales, pero una vez culminado el proyecto no pasan a formar parte de la nómina del Instituto.

La situación económica y administrativa actual de INPARQUES constituye una seria amenaza para la conservación del capital natural de Venezuela, pero la solución a esta crisis debe ser resuelta con visión a largo plazo. Para lograr un funcionamiento óptimo se debe mantener motivado al personal que trabaja en la institución a través de un salario digno, de una capacitación constante y de una infraestructura y equipos adecuados.

Para finalizar, cabe destacar que la información de recursos humanos y financieros existentes para la gestión de las otras áreas protegidas no se encuentra disponible al público por parte del Ministerio del Ambiente, no pudiendo realizar una comparación entre los diferentes subsistemas.

3.6 Participación Pública

Cuando en un área protegida existen distintos tipos de tenencia de la tierra se incrementan las tensiones entre los actores involucrados, polarizando posturas entre aquellos con objetivos orientados a la conservación y aquellos que quieren aprovechar los recursos naturales. Aún, en los casos en los que el Estado es el dueño de la tierra de las áreas protegidas existen presiones por su uso y por habitarlas (Carabias et al, 2003). Por otra parte, si se acepta que la conservación de las áreas naturales protegidas debe ser compatible con la mejora de la calidad de vida de las personas que viven y se relacionan con estas áreas, y que su declaración y manejo requiere un

amplio respaldo social que implica asumir compromisos, limitaciones de usos y obligaciones por parte de toda la comunidad, se hace vital entender que la participación pública tiene una gran importancia en la planificación y gestión de estas áreas (EUROPARC, 2008).

Actualmente, es notable que la participación ciudadana es uno de los ejes centrales de las políticas gubernamentales de Venezuela. La misma está normada tanto en la Constitución, como en otras leyes Orgánicas y Especiales, incluyendo la ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Concejos Comunales. Con esto, se puede afirmar que el país ha avanzado en la adopción de un marco normativo que promueve la participación activa de las comunidades locales en la custodia de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas (MINAMB, 2007). Por otro lado, dentro del contexto del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, se señala que debe haber una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, destacando la acción comunitaria como fórmula pertinente para ejecutar y evaluar las políticas públicas (República Bolivariana de Venezuela, 2007).

La principal política que ha llevado a cabo INPARQUES en materia de participación ciudadana, como se mencionó anteriormente, fue el programa Consultas Públicas de Planes de Ordenamiento y Reglamentos de Uso. Este programa tuvo un enorme éxito entre los años 1989 y 1996, pero sufrió un fuerte declive en los últimos 10 años, como se mencionó anteriormente. La Constitución y el protagonismo que tiene la comunidad en este proceso político motivaron cambios institucionales en los procesos de participación comunitaria. La nueva estrategia planteada, involucra a las comunidades de forma directa al inicio del proceso de planificación mediante la sensibilización ambiental. Este vínculo creado entre el área protegida y las comunidades locales ha permitido que se generen acuerdos directos entre la administración del área y las organizaciones de base popular, como los Consejos Comunales de Planificación Local, las cuales tienen un gran poder en la toma de decisiones de la Venezuela actual.

Esta estrategia de participación comunitaria se aplicó en la ejecución del proyecto “Revisión de los Planes de Ordenamiento y Reglamento de Uso de los Parques Nacionales Médanos de Coro y Sierra de Falcón”, estado Falcón, que se desarrolla bajo el Convenio Integral de Cooperación Venezuela – Cuba y en la revisión del Plan de Ordenamiento del Monumento Natural Laguna de las Marites, estado Nueva Esparta, proyecto ejecutado bajo Convenio con Petróleos de Venezuela. La participación de la comunidad desde la etapa inicial de estos proyectos ha dado excelentes resultados en la gestión de estas áreas. Esto se pudo evidenciar en el éxito en materia de participación y de percepción de los participantes que tuvieron las Consultas Públicas de las nuevas propuestas de Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de estas áreas.

Cabe destacar, que la participación ciudadana en materia de gestión de parques nacionales y monumentos naturales, no solo se está dando a nivel de consultas públicas. Muchas son las áreas naturales protegidas que basan una gran parte de su gestión en la búsqueda de mecanismos de cooperación con comunidades locales. La mayor dificultad encontrada, es el cumplimiento de las obligaciones de los participantes y el desarrollo de políticas para la transparencia y reciprocidad. Ahora bien, a nivel nacional se hace necesario fortalecer los mecanismos de participación institucional para la integración de políticas y el intercambio de información, así como para informar al público pertinentemente. A nivel regional, se deben lograr consensos con respecto a los planes de desarrollo regional y analizar soluciones para conflictos de uso. Para finalizar, se hace necesaria una mejora de las capacidades de los coordinadores de áreas y directores regionales para promover que se involucren en los procesos de participación y el establecimiento de mecanismos de comunicación transparentes.

3.7 Comunicación, Educación y Conciencia Pública

El reconocimiento de los beneficios que proveen las áreas protegidas a la sociedad y en especial a las comunidades locales, es de vital importancia para lograr una efectiva gestión en las mismas (Carabias et al, 2003). El desarrollo de estrategias de comunicación social, de mecanismos de influencia y asesoramiento político y la integración de las políticas de conservación en los programas educativos puede aumentar el éxito de la gestión (EUROPARC, 2008).

Para el caso de Venezuela, cabe destacar que a partir de la Constitución de 1999, se estableció la obligatoriedad de la Educación Ambiental. En su Artículo 107, se expresa: *“La educación ambiental es obligatoria en los niveles y modalidades del sistema educativo, así como también en la educación ciudadana no formal”*. A su vez, INPARQUES ha avanzado en el establecimiento de Programas de Educación Ambiental en las escuelas, con los Consejos Comunales y organizaciones comunitarias, ubicadas dentro y en las adyacencias de las áreas protegidas y también con organismos de gobierno local, como Alcaldías y Gobernaciones. Algunos proyectos en materia de educación ambiental que ha desarrollado INPARQUES exitosamente son (MINAMB, 2007):

- ***Programa Educativo Dale la Mano a Tú Ambiente. Experiencia de manejo de desechos sólidos en Monumentos Naturales de los Estados Guárico – Apure:*** se desarrolló con el objeto de propiciar la gestión ambiental compartida y la corresponsabilidad de los diversos usuarios en el manejo eficiente y responsable de los desechos sólidos. El primer año (2002) se basó en las estrategias de acercamiento para sensibilizar a las comunidades en cuanto a la necesidad de su integración en el manejo de los desechos sólidos, logrando la incorporación de 24 unidades

educativas. Los 4 años siguientes, el programa desarrolló una serie de actividades tales como: jornadas de saneamiento ambiental, visitas guiadas en rutas turísticas o sendero de interpretación, incorporación de estudiantes del nivel superior en estudios de caracterización de los desechos sólidos en diversos sectores de los Monumentos Naturales, experiencias de reciclaje con vidrio en la escuela y otras. Mediante estas actividades se pudo evidenciar a través de su activa participación el alto nivel de concienciación que logró adquirir la comunidad educativa.

- ***Programa de Educación Ambiental GUARDAPARQUITOS. Parque Nacional Laguna de Tacarigua. Estado Miranda:*** A finales del año 1997 se inició este programa con jóvenes y niños de edades comprendidas entre los 5 y los 14 años de las comunidades aledañas al parque, planteándose como objetivo la promoción de la participación de los niños en la conservación, a través de un proceso formativo que despertará en ellos una conciencia ambientalista de preservación y defensa del Parque Nacional. Dentro de las actividades que se realizan están: recorridos en el área lagunar y terrestre, observación de aves, atención al público, juegos recreativos y ecológicos, monitoreo (en pequeña escala para la protección de las nidadas del caimán de la Costa y de Tortugas Marinas, especies en peligro de extinción). Actualmente, se cuenta como resultados la integración de noventa y un niños y niñas al programa que bajo el lema “Protegiendo, aprendemos para enseñar” han desarrollado una labor que ha contado con el reconocimiento en diversos eventos y escenarios locales, nacionales e internacionales.

Otra de las estrategias que desarrolla INPARQUES, es la utilización del Sistema de Parques de Recreación a campo abierto como aula verde abierta a la población, desarrollando proyectos de educación ambiental y participación comunitaria, para concienciar a los ciudadanos sobre la importancia que generan los recursos naturales provenientes del sistema nacional de parques.

Ahora bien, estos programas educativos aunque son notables, se desarrollan por iniciativas de las Coordinaciones de las áreas y de los parques de recreación, pero no responden a un programa nacional de educación ambiental y comunicación y solo tienen alcance a nivel local.

También cabe destacar, que en materia educativa existen muchos más avances para la gestión de las áreas protegidas que en políticas de comunicación y difusión. Esta ha sido una de las principales fallas que se pueden evidenciar en la gestión, ya que muchas veces se logran numerosos avances en materia de conservación y de acercamiento como las comunidades locales y usuarios y estos resultados no se dan a conocer.

Con respecto al tema de comunicación e información el mayor esfuerzo realizado en la gestión de áreas naturales protegidas del país lo constituyó la creación de la Biblioteca “Dr Ricardo Gondelles” de la Dirección General de Parques Nacionales en el año 1993. Esta

biblioteca se desarrolló con la finalidad de satisfacer las necesidades de información para fines de investigación, educación y divulgación por parte de los usuarios internos y externos del Instituto Nacional de Parques. Esta unidad de información resguarda materiales bibliográficos y no bibliográficos referidos al Sistema de Parques Nacionales, producidos por la institución y otros organismos públicos y privados, y constituye el más importante acervo informativo y documental de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales de Venezuela. Hasta el presente la unidad de información especializada, posee una base de datos con más de 4900 registros, entre documentos, libros, Cd, tesis de grado y publicaciones periódicas (MINAMB, 2007).

A pesar de ello, es importante, que el Instituto Nacional de Parques y el Ministerio del Ambiente desarrollen y ejecuten en conjunto una estrategia de comunicación, educación y concienciación, que sea acorde a la estrategia nacional de conservación y que establezca los lineamientos para el desarrollo de los proyectos regionales y locales, los cuales a su vez, deberían formar parte de redes de información y capacitación. También es significativo, que se provea de información y capacitación a los medios de comunicación masiva.

3.8 Investigación, Seguimiento y Evaluación

La investigación debe ser una herramienta fundamental de apoyo para la toma de decisiones en planificación y gestión de las áreas naturales protegidas (Múgica et al 2002). Pero en muchos casos la toma de decisiones cotidianas en la gestión de estas áreas se hace en base a un conocimiento limitado. En general, las decisiones se apoyan en la experiencia particular del gestor y su conocimiento del medio, o incluso en su intuición y sentido común. Esto se debe principalmente a que la relación gestión-investigación ha sido y sigue siendo un difícil reto. Gestores e investigadores utilizan lenguajes y tiempos de respuesta muy distintos. El investigador necesita largos periodos de tiempo para obtener resultados solventes desde el punto de vista científico y prefiere con frecuencia investigaciones de carácter básico, mientras que el gestor necesita respuestas rápidas a sus problemas y soluciones prácticas (Ramírez, 2004)

Muchos administradores de áreas protegidas demandan la realización de investigaciones aplicadas que les ayuden en la toma de decisiones, pero en el caso de Venezuela son pocos los investigadores dispuestos a trabajar en estas áreas. El Instituto Nacional de Parques, posee en la Dirección central de Parques Nacionales una División de investigación y monitoreo ambiental, la cual tiene como función el acopio, procesamiento y evaluación de información sobre investigaciones básicas en los Parques Nacionales y Monumentos Naturales. También, se encarga de coordinar con los organismos de investigación y otros, los programas de intercambio de información sobre recursos naturales y de la elaboración de bancos de datos sobre los recursos existentes en Parques y Monumentos. A su vez, otorga las autorizaciones para todas las

investigaciones que se van a realizar en estas áreas, siendo esta función la única que realmente se está realizando en la actualidad. Desde el año 2000 no se actualizan las listas de posibles investigaciones necesarias y básicas en los Parques Nacionales, ni el registro de investigadores y academias por Parque Nacional (MINAMB, 2007).

Con respecto a los programas de monitoreo, actualmente INPARQUES sólo lleva a cabo el monitoreo continuo de Aves y de tortugas marinas. Ahora bien, considerando que el monitoreo o seguimiento es una herramienta necesaria para determinar los resultados de las actuaciones de gestión y para satisfacer las demandas de informar sobre la consecución de los objetivos de gestión, es importante que el Instituto retome el intercambio de información, dudas y experiencias con investigadores y diseñe nuevos planes de seguimiento con indicadores verificables objetivamente para que sus decisiones en materia de gestión y conservación sean más sólidas y acertadas. También se debe dar un mayor empuje a la aplicación de los sistemas de monitoreo para la evaluación de la gestión, ya que a partir de la información generada por el seguimiento, se pueden valorar los resultados de las acciones, el grado en que se alcanzan los objetivos y las posibles variaciones en la dinámica del sistema, y así obtener una evaluación de la gestión (EUROPARC, 2005).

Las únicas experiencias que tiene el país en términos de evaluación de la gestión en áreas naturales protegidas se han dado en el Parque Nacional Canaima, donde se utilizó el Marco de Referencia para la Evaluación de Efectividad de Manejo de las Áreas Protegidas desarrollado por la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN; y en las revisiones de los Planes de Ordenamiento de Parques Nacionales y Monumentos Naturales. A manera de ejemplo, cabe citar los resultados de la evaluación realizada en el año 2009 durante la revisión del Plan de Ordenamiento del Parque Nacional Médanos de Coro, del grado de cumplimiento de los objetivos de conservación. Según la opinión de los funcionarios del Parque, de quince objetivos de conservación, sólo dos se valoraron de manera óptima, destacando que el peor objetivo valorado fue el de educación, investigación y estudios. Obviamente, la problemática de cada área es diferente y el proceso de evaluación debe ser particularizado de acuerdo a la realidad de cada espacio.

Durante la revisión de los Planes de Ordenamiento se da la oportunidad de evaluar del grado de cumplimiento de los objetivos de conservación, de la zonificación establecida en el Plan vigente y de los Programas de administración y manejo, pero el proceso de evaluación de la gestión debe ser más permanente y continuo y no sólo depender de la revisión de planes tan complejos como los PORU.

3.9 Análisis FODA

Ahora bien, como conclusión del presente capítulo se presenta un matriz FODA o análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas al Sistema de áreas naturales protegidas de Venezuela. Destaca el hecho de que las fortalezas y debilidades son meramente internas al sistema, por lo tanto es más fácil trabajar sobre ellas, y que las oportunidades y amenazas son externas requiriendo un mayor esfuerzo en los mecanismos de coordinación y gestión para aprovechar estas oportunidades y disminuir las amenazas.

Tabla XIV: Análisis FODA del Sistema de Áreas Protegidas de Venezuela.

SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE VENEZUELA	
<p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las áreas naturales protegidas se encuentran reguladas a través de diferentes leyes y su importancia es reconocida desde la Constitución de la República. • Existe una buena representación de todos los ambientes naturales del país. • Existe un marco institucional para el manejo y la supervisión de Parques Nacionales y Monumentos Naturales. • Buena representatividad de los ambientes naturales del país. • En la legislación se definen las diferentes categorías de manejo con objetivos y características • INPARQUES, es la institución del Estado Venezolano con mayor experiencia en el diseño y elaboración de Planes de Ordenamiento y Reglamentos de Uso (PORU) y consultas públicas para su aprobación. • El Instituto Nacional de Parques se encuentra en proceso de reestructuración, con la finalidad de revisar, actualizar y modernizar su estructura administrativa y ajustarla a lo establecido en la Constitución. • En general, la mayoría del personal que trabaja en áreas naturales protegidas es muy comprometido y posee interés y mística hacia la conservación del patrimonio natural. • Actualmente, las comunidades locales están incorporadas desde el inicio del proceso de planificación del área protegida. • Muchas áreas naturales protegidas basan gran parte de su gestión en la búsqueda de mecanismos de cooperación con comunidades locales. • INPARQUES ha avanzado en el establecimiento de Programas de Educación Ambiental en las escuelas, con los Consejos Comunales y organizaciones comunitarias, ubicadas dentro y en las adyacencias de las áreas protegidas. 	<p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe un sistema nacional de áreas protegidas, sino subsistemas desarticulados. • La política de conservación del patrimonio natural está totalmente centralizada. • La legislación en materia de ordenación territorial y de áreas protegidas en general, se encuentra desactualizada. • No existe una Ley que regule expresamente la gestión de las áreas naturales protegidas del país. • Las políticas con respecto a los terrenos privados que se encuentran dentro de las áreas protegidas y los procedimientos para la resolución de controversias por la tenencia de la tierra no son claras. • No existen dentro de la legislación mecanismos para promover el co-manejo y la custodia del territorio, ni de financiamiento para las áreas protegidas. • Actualmente, existe un enfoque de gestión de las áreas protegidas meramente normativo. • No existe capacidad institucional para aplicar la ley en materia ambiental. • No existen Planes de Ordenación para todas las áreas protegidas. • Existen fallas en los mecanismos de información y comunicación de los beneficios que producen las áreas protegidas para el bienestar humano. • Existe un déficit presupuestario alto en las

<ul style="list-style-type: none"> • Existe una nueva propuesta de planificación en el Sistema de Parques Nacional, la cual considera un Sistema de Monitoreo de evaluación de la efectividad de la gestión. • La existencia de un sistema de Parques de Recreación a campo abierto el cual sirve de aula verde abierta a la población. 	<p>Instituciones encargadas de administrar las áreas protegidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las listas de posibles investigaciones necesarias y básicas en los Parques Nacionales están desactualizadas. • No existen sistemas de monitoreo para la evaluación de la gestión.
<p>Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Constitución de la República incorpora un nuevo paradigma de desarrollo socio ambiental basado en la ordenación territorial. • Existen actualmente nuevos mecanismos de participación social en el país. • En el Plan de Desarrollo Económico Social para el periodo 2007-2013 se señalan a las áreas naturales protegidas como espacios claves para alcanzar una política exitosa de ordenación territorial y se incorporan acciones y proyectos para dichas áreas. • El Estado venezolano reafirmó su adhesión al Convenio de Diversidad Biológica decretando una Ley con rango especial y estableciendo un Plan Nacional y una Estrategia para la Diversidad Biológica. • Actualmente, el país se encuentra revisando la legislación en general como parte de un proceso de adaptación al marco constitucional. • En los últimos años se ha producido un mayor acercamiento entre las autoridades del Ministerio del Ambiente y los funcionarios de INPARQUES. • Las alianzas estratégicas con organismos regionales públicos y privados propuestas por el Ministerio del Ambiente. • La disminución de los índices de pobreza del país. 	<p>Amenazas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las nuevas políticas de desarrollo agroalimentario entran en competición por el uso de la tierra con las áreas naturales protegidas en vez de armonizar usos. • Los incentivos estatales para la explotación agrícola intensiva en áreas protegidas. • La nueva política de expropiación de áreas de conservación privadas. • La conservación del patrimonio natural no se ha convertido en una prioridad en la agenda política. • La incoherencia de las presiones políticas por encima de las decisiones técnicas. • Los nuevos mecanismos de participación social en el país han incentivado que algunas comunidades locales violenten las normas legales y realicen actividades totalmente incompatibles con la conservación. • El establecimiento de nuevas infraestructuras petroleras.

Fuente: Elaboración Propia.

CAPÍTULO 4: PROPUESTAS DE GESTIÓN: HACIA UNA MEJORA DEL PAPEL DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE VENEZUELA EN UN MUNDO CAMBIANTE.

Como se mencionó anteriormente, las áreas naturales protegidas constituyen actualmente el principal instrumento de gestión para garantizar la conservación de la naturaleza. Por ello, dados los numerosos esfuerzos que se han sumado para declarar éstas áreas a nivel de recursos financieros, humanos y materiales, y a su importancia como garantes de gran parte del capital natural del planeta, se hace necesario que sean administradas con rigurosos criterios de gestión y bajo un esquema de planificación que se adapte a un mundo complejo y en acelerado cambio. El éxito de las áreas naturales protegidas en el cumplimiento de sus objetivos dependerá por tanto, de muchos factores, algunos internos de los propios sistemas de conservación de la naturaleza, y muchos otros externos, ligados a otras políticas (EUROPARC, 2008). También, es esencial que los problemas del pasado sean enfrentados junto con los nuevos retos que emergen del cambio global.

El principal reto para el futuro inmediato de la conservación y mantenimiento del capital natural es adecuar los modelos de gestión de las áreas protegidas al mundo cambiante del siglo XXI construyendo capacidades de adaptación al cambio. Para ello, frente a la gestión reactiva, dirigida a mantener los sistemas naturales en un estado de referencia ideal; se debe realizar gestión adaptativa, que se basa en la capacidad de aprendizaje de los aciertos y errores, y para lo que son necesarios sistemas de planificación y gestión que puedan adaptarse al cambio mediante el seguimiento y la evaluación continua (Duarte, 2006).

Uno de los conceptos que se ha comenzado a utilizar cada vez más en la gestión de las áreas naturales protegidas y que debe estar presente en las bases de una buena estrategia de gestión es la “*resiliencia ecológica*”. Ésta ha sido definida como la capacidad de un ecosistema de absorber perturbaciones en un contexto cambiante y reorganizarse de forma tal que pueda mantener básicamente la misma estructura y funcionamiento sin pasar a un estado no deseado (Walker et al, 2004). Para que un área natural protegida desarrolle su capacidad de resiliencia ecológica, es necesario aceptar que las perturbaciones forman parte de la dinámica de los ecosistemas y que poseen regímenes de magnitud y frecuencia diferentes a distintas escalas espaciales y temporales (Bengtsson et al, 2003). Este concepto, por tanto, respalda la aplicación de criterios de gestión adaptativa.

Por otro lado, considerando que existen estrechos vínculos entre los ecosistemas y el bienestar humano, o dicho de otra forma entre ecosistemas y sistemas sociales, relación que se ha ido moldeando y adaptando conjuntamente a lo largo del tiempo y que ha dado pie a un

sistema integrado de humanos en la naturaleza denominado *sistema socio-ecológico* (Martín López et al, 2009); se hace necesario entender que los ecosistemas que se encuentran dentro de las áreas naturales protegidas y fuera de ellas, tienen la capacidad de generar servicios para el bienestar humano a partir de las funciones ecológicas que cumplen. Por ello, para que la gestión de las áreas naturales protegidas sea sostenible, y éstas puedan seguir generando un flujo de servicios, las instituciones deben mantener el capital natural que se encuentra en las áreas naturales protegidas a través de los planes de gestión y el ordenamiento territorial y mediante la aplicación de criterios de gobernanza.

El concepto de *gobernanza* se ha difundido mucho en los últimos años, pudiendo definirse como el conjunto de acciones (no sólo de los gobiernos, sino también de las diferentes instituciones, organizaciones y redes sociales) que permiten mantener la estabilidad estructural del sistema, sin que los cambios desencadenen un comportamiento caótico (García, 2006). Es así, como la noción de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado. Así pues, la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos (Natera, 2004).

Ahora bien, la gobernanza en las áreas naturales protegidas debe reflejar y abordar por tanto, todos los factores sociales, ecológicos, culturales, históricos y económicos pertinentes, y debe definirse teniendo en cuenta las circunstancias, las tradiciones y los sistemas de conocimientos locales. Por otro lado, la legitimidad y la expresión, la responsabilidad, el buen desempeño, la equidad y la dirección, deben utilizarse como base para desarrollar los propios principios de gestión de las áreas naturales protegidas (Rivas, 2006).

Tabla XV: Algunos factores importantes para alcanzar una buena gobernanza.

Para una buena Gobernanza se requiere:
El reconocimiento de los diversos sistemas de conocimientos.
La apertura, la transparencia y la responsabilidad en la toma de decisiones.
El ejercicio de un tipo de liderazgo incluyente.
La movilización del apoyo de diversos interesados con especial hincapié en los asociados y las comunidades locales e indígenas.
La distribución de la autoridad y los recursos y la delegación y descentralización de dicha autoridad cuando proceda.

Fuente: Elaborado a partir de Rivas (2006)

Además, las áreas naturales protegidas pueden ser consideradas “motores” del buen gobierno (Rivas, 2006) si se toma en consideración que:

- a. Su gestión es descentralizada por naturaleza.
- b. Brindan oportunidades para involucrar a diversos grupos interesados y poblaciones locales en la planificación y gestión.
- c. Favorecen vínculos de trabajo intersectorial y entre niveles de gobierno.
- d. Brindan oportunidades para la acción transfronteriza.
- e. Favorecen la acción entre ámbitos de jurisdicción diferentes.
- f. Contribuyen a establecer y aplicar marcos legales y reguladores.
- g. Contribuyen a una mejor definición de los derechos sobre el uso del territorio y los recursos.

Con base en los conceptos y criterios mencionados anteriormente, se hace necesario romper con los antiguos paradigmas de conservación en áreas naturales protegidas y construir una nueva visión de gestión basada en la gestión adaptativa y participativa (Ver Tabla XVI).

Tabla XVI: Viejos y nuevos paradigmas de las Áreas Naturales Protegidas...como deben ser

TEMA	Cómo era: las áreas protegidas eran...	Como debe ser: las áreas protegidas deben ser...
Objetivos	<p>Destinadas a la conservación de muestras de ambientes naturales</p> <p>Establecidas principalmente para proteger recursos naturales y bellezas escénicas</p> <p>Principalmente usadas para investigación científica</p> <p>La presencia del hombre se restringe a la realización de actividades recreativas y turísticas</p>	<p>Manejadas también con objetivos sociales y económicos, junto con los de conservación</p> <p>Establecidas por razones científicas, económicas y culturales</p> <p>El turismo y la recreación constituye un medio de contribuir a la economía local</p> <p>Valoradas por los servicios que proveen para el bienestar humano</p> <p>Son usadas para restauración ecológica</p>
Gobierno	Administradas por gobiernos centrales	Gestionadas por muchos socios, gobierno central, regional y municipal, comunidades locales e indígenas, propietarios privados.
Población Local	<p>Planificadas y gestionadas sin consultar a la población local, ni considerar sus opiniones.</p> <p>La población debía excluirse del área, por lo que se aplicaban mecanismos de reubicación y expropiación por causa de utilidad pública</p>	<p>Gestionadas con el apoyo de la población local y en gran parte de los casos para su beneficio</p> <p>La población local ya no es vista como receptora pasiva de las políticas del área protegida, sino como socia activa</p> <p>Actualmente, existen áreas administradas por pobladores locales y comunidades indígenas</p>
Contexto mayor	Desarrolladas en forma aislada del	Planificadas como parte de sistemas nacionales,

	territorio no protegido Manejadas como "islas"	regionales e internacionales Desarrolladas como redes y conforme a planes de ordenación territorial Existe un esfuerzo para aplicar políticas de ordenación acordes en las zonas buffer y fuera del área protegida
Percepciones	Consideradas principalmente como un bien nacional y de utilidad pública	Consideradas también como un bien de la comunidad local Consideradas también como de interés internacional
Técnicas de gestión	Gestionadas de forma reactiva dentro de la escala de tiempo limitada Gestionadas con instrumentos altamente normativos y sin considerar mecanismos de evaluación de la efectividad de la gestión	Gestionadas de manera adaptativa y con una perspectiva de largo plazo, considerando la gestión como un proceso de aprendizaje Gestionadas con participación de todos los actores y bajo criterios de gobernanza
Capacidades de gestión	Gestionadas y dirigidas por expertos en recursos forestales, biólogos y profesionales del área ambiental	Gestionadas por personal con capacidades múltiples y por grupos interdisciplinarios. Gestionadas tomando en consideración los conocimientos locales
Finanzas	Pagada por los contribuyentes	Financiadas mediante una gran variedad de medios y fuentes.

Fuente: Elaborado a partir de Phillips (2003)

A continuación, se señalan algunas propuestas de gestión y medidas para fortalecer el sistema de áreas naturales protegidas de Venezuela, que toman en cuenta los conceptos de resiliencia ecológica y gobernanza y que permiten atacar algunas de las debilidades identificadas en el Capítulo 3.

4.1 ¿Creación de Nuevas Áreas Protegidas o cambios en el modelo de gestión?

La primera recomendación del Congreso Mundial de Parques de Durban fue el establecimiento de nuevas áreas protegidas y un aumento de la conectividad entre ellas a través de hábitat adecuados (IUCN, 2005). Sin embargo, en Venezuela ya existe casi un 17 % de superficie protegida y un incremento en el uso del territorio para conservación implicaría importantes costes económicos políticos y sociales que el Estado Venezolano no está dispuesto a tomar actualmente.

Como se mencionó anteriormente, aunque algunos estudios de representatividad indiquen que aún existen zonas con una alta diversidad biológica y cultural, como lo son los llanos orientales y los valles y serranías áridas, resulta muy difícil plantearse la creación de un nuevo Parque

Nacional o Monumento Natural en Venezuela, ya que en los últimos 10 años, solo se han decretado en el país áreas protegidas bajo la figura de reserva de fauna silvestre, categoría IV de la IUCN. Adicionalmente, la crisis política y presupuestaria de INPARQUES hace muy difícil el manejo eficiente del Sistema de Parques Nacionales, por lo que la conservación en estas zonas carentes de protección deberá basarse en el establecimiento de políticas de ordenación del territorio o mediante una figura de área protegida que sea menos restrictiva, tal como la Reserva de la Biosfera.

A pesar de ello, en el Informe País presentado ante el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras áreas protegidas del 2007, se ha señalado que existen estudios que respaldan la creación de nuevas áreas protegidas en zonas con una alta diversidad ecológica y cultural y que en este caso, la estrategia debe ser decretar estas áreas bajo el criterio de ampliación de los Parques Nacionales y Monumentos ya existentes. Estas nuevas propuestas mantienen una fuerte tendencia a aumentar la superficie de protección en la Cordillera de los Andes y de las zonas Marino Costeras. En el primero de los casos, el criterio de los corredores ecológicos juega un papel fundamental y en el segundo, si bien son propuestas aisladas, su designación elevaría el grado de representatividad de esta zona tan compleja (MINAMB, 2007).

También, existen propuestas para crear nuevas áreas en la Cordillera de la Costa, en la Provincia Falcón-Lara-Yaracuy, dos Monumentos Naturales en los Llanos y una propuesta para la zona sur, el Parque Nacional La Paragua, que de concretarse, sería el tercer Parque Nacional más grande de Venezuela (MINAMB, 2007). En el caso de esta última propuesta, luego de culminar los estudios técnicos y de haber logrado el apoyo de la comunidad científica, del gobierno regional y de una de las más importantes empresas estatales, como lo es la Electricidad de Caroní (EDELCA), la propuesta no recibió el aval de las comunidades indígenas asentadas en la zona, por considerar que la figura de Parque Nacional violentaría sus derechos tradicionales en el uso de este territorio. Cabe, destacar que las comunidades indígenas de la Paragua, a pesar de no haber aceptado la creación de un nuevo Parque Nacional, se comprometieron a seguir realizando sólo usos tradicionales y a ser garantes de la conservación de este territorio ya que este constituía su hábitat. Este caso, demuestra claramente como no se necesita la creación de una nueva área protegida para garantizar la conservación del capital natural, sino se hace necesario lograr un acuerdo de gobernanza.

Otra de las propuestas que se señalan en el Informe País (2007) de Venezuela para mejorar la representatividad territorial del Sistema de Parques Nacionales y proteger la mayor cantidad de ambientes naturales es el establecimiento de nuevos corredores ecológicos. A finales de los 80 y principios de los 90, INPARQUES desarrolló una estrategia de interconexión de Parques

Nacionales localizados en áreas propensas a fuertes presiones de ocupación que pudieran crear islas de conservación entre los parques nacionales, o que afectaran la parte alta de las cuencas hidrográficas. Bajo estas premisas, se decretaron Parques Nacionales y Monumentos Naturales que consolidaron, al menos en teoría, la interconexión entre algunas áreas protegidas (Yerena, 1994).

Por otro lado, en el año 2007 INPARQUES culminó los estudios técnicos necesarios para proponer ante las autoridades del país la protección de un corredor boscoso existente entre los Parques Nacionales Terepaima y Yacambú, en el estado Lara, a través de la ampliación del primero. A pesar de que esta propuesta si recibió un amplio respaldo por parte de la comunidad organizada, no recibió el suficiente apoyo político y por tanto no se logró decretar la ampliación.

Es por ello, que si existen estudios técnicos que realmente avalen la creación de una nueva área protegida en el país y se cuenta con el apoyo de la comunidad local, esta debe decretarse bajo una figura que permita compatibilizar mejor el desarrollo económico con los objetivos de conservación.

Como se observó en el diagnóstico, una de las fortalezas del sistema de áreas naturales protegidas de Venezuela, es que este cubre una buena representación de los ambientes naturales del país y la mayoría de sus debilidades se deben al modelo de gestión aplicado. Por tanto, parece más razonable, intentar enfocar los esfuerzos de conservación, hacia la construcción de nuevos modelos de gestión dentro de las existentes áreas protegidas. De este modo se podrían amortiguar algunos de los efectos del cambio global y mantener las funciones que permiten el flujo de servicios para alcanzar el bienestar humano.

También, es importante considerar que las áreas naturales protegidas son sistemas abiertos, afectados por los cambios de usos del suelo que se producen en las zonas colindantes y que estas zonas son las que poseen la capacidad de reorganización del área protegida tras una perturbación, efecto conocido como memoria ecológica externa (fuentes de colonización). Dado que la declaración de áreas protegidas evoluciona de forma paralela a la tasa de cambios de uso del suelo, poco a poco se ha ido construyendo un modelo territorial enfrentado: espacio protegido frente espacio no protegido. Sin embargo, los procesos clave que determinan la integridad de los ecosistemas operan dentro y fuera de las áreas protegidas (Bengtsson et al, 2003). Por ello, más que promover la declaración de nuevas áreas protegidas para el país, se deben gestionar los usos del suelo fuera y dentro del área protegida o decretar áreas pero bajo la figura de Reserva de Biosfera, para hacer más resiliente al sistema.

El concepto de Reserva de la Biosfera a pesar de haberse desarrollado como parte del Programa Hombre y Biosfera (MAB) de la UNESCO en 1968, actualmente es el más aplicado

en la declaratoria de nuevas áreas protegidas. Esta figura destaca el hecho de que la utilización y la conservación de los recursos naturales deben ser parte de una misma estrategia y no acciones antagónicas y que para lograr esta convergencia, la vía es el desarrollo de la investigación científica interdisciplinaria. Básicamente, la figura de la reserva de la biosfera contiene tres tipos de elementos espaciales. Una o más zonas núcleo que se beneficien de protección a largo plazo y permitan conservar la diversidad biológica. Una zona buffer o de amortiguamiento, que circunde las zonas núcleo o que colinda con ellas y que se utiliza para actividades compatibles con la conservación; y una zona de transición o de cooperación que puede comprender variadas actividades agrícolas, incluso asentamientos humanos, y en la que las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, los grupos culturales, el sector económico y otros interesados promuevan proyectos de uso sostenible de los recursos de la zona (Price, 2003).

Esta estructura del territorio permite por tanto, dirigir la estrategia de conservación de las áreas protegidas, en una matriz donde se promueven los flujos ecológicos entre parches con distintos estados de conservación, evitando el modelo de territorio enfrentado entre lo que es un área protegida y lo que no lo es. Así se rechaza la idea de convertir las áreas naturales protegidas en islas dentro de un mundo cada vez más amenazado por la actividad económica. Si se tiene éxito en la protección de las zonas núcleo (las cuales pueden ser Parques Nacionales o Monumentos Naturales), el gran reto de las reservas de la biosfera es el manejo de las zonas de transición, ya que la estabilidad de estas zonas son a la larga la mejor forma de protección para las zonas núcleo (Halffter, 2002).

En Venezuela, el concepto de Reserva de la Biosfera ha sido aplicado para la declaración de dos áreas protegidas: Delta del Orinoco y Alto Orinoco – Casiquiare. Ambas fueron decretadas en el año 1991 y son administradas a través de una oficina de proyectos adscrita a la Oficina Nacional de Diversidad Biológica del Ministerio del Ambiente. Hasta la fecha, han sido pobremente gestionadas desde el nivel central, a través de la elaboración de instrumentos de planificación y sin coordinación con el Instituto Nacional de Parques, que maneja los Parques Nacionales que constituyen las zonas núcleo de las Reservas. Debido a que se encuentran en áreas de difícil acceso, no existe una gran presencia Institucional en dichas zonas. Por otro lado, son áreas en donde la presencia de comunidades indígenas es muy alta, siendo estos grupos los principales garantes de la conservación de este hábitat.

4.2 Hacia un Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Considerando que el cambio global es un hecho que cada vez se hace más notable en nuestros ecosistemas es importante diseñar una estrategia a nivel nacional que les permita a los gestores manejar el cambio y mantener los servicios ambientales que ofrecen las áreas protegidas para el

bienestar humano. Como se mencionó en el diagnóstico, una de las principales debilidades que posee el sistema de áreas naturales protegidas de Venezuela, es que realmente no funciona como un sistema nacional, sino que se operan diversos sub-sistemas de categorías de manera desarticulada. Por tradición, el sistema de parques nacionales es el que más experiencia tiene en el manejo y gestión, pero las otras áreas ofrecen también gran cantidad de beneficios a la sociedad, por lo que deberían pertenecer todas a un mismo sistema articulado con las mismas políticas generales.

La gran mayoría de los países Latinoamericanos han establecido sistemas nacionales de áreas protegidas, con sus respectivos planes estratégicos ratificando lo establecido en el Convenio de Diversidad Biológica, pero como se señaló anteriormente Venezuela solo ha desarrollado una estrategia para la conservación de la diversidad biológica de manera general.

Entre los sistemas de áreas protegidas de Latinoamérica, destaca el caso de Perú, el cual posee uno de los sistemas más completos integrado por áreas naturales protegidas de nivel nacional, áreas de conservación regional y áreas de conservación privadas. Lo que hace muy interesante a esta propuesta para la gestión de las áreas naturales protegidas es que ha sido influida por dos factores relevantes: 1) la regionalización, lo que ha influido en la conformación de la red de áreas naturales protegidas, al considerar la creación de áreas de carácter regional y local, así como en la institucionalidad, expresada en una mayor autonomía de los gobiernos regionales y locales frente a la gestión de sus respectivas redes de áreas naturales protegidas y territorios y 2) la participación del sector privado, ampliando el espectro de actores que pueden gestionar áreas naturales protegidas, además del sector público (SERNANP, 2009).

Para el caso de Venezuela, la iniciativa más reciente para la creación de un sistema nacional de áreas protegidas es la señalada en la estrategia nacional de diversidad biológica 2010-2013. Allí, se establece como objetivo prioritario para lograr la conservación de la diversidad biológica la integración de los diferentes subsistemas de áreas protegidas en único sistema con políticas unificadas. También, se señala como una de las líneas de acción prioritaria la promoción de un marco jurídico e institucional necesario para el manejo y la gestión de este nuevo sistema (MINAMB, 2010).

Ahora bien, a la hora de establecer un sistema nacional de áreas protegidas es importante considerar algunos elementos como lo son:

4.2.1 Diversificación de las categorías

En este caso, se hace necesario considerar que las áreas naturales protegidas venezolanas fueron concebidas bajo el paradigma clásico de la conservación, una visión en la cual la gente era percibida como una amenaza para la naturaleza y por tanto era necesario separarlos. Al igual

que en muchos otros países, el sistema venezolano se basó en la creación de áreas con altas restricciones para el ser humano, tales como Parques Nacionales y Monumentos Naturales, las cuales representan el 95 % del sistema actual. Ahora bien, dentro de los PN y MN existen gran cantidad de comunidades locales e indígenas asentadas y que poseen derechos tradicionales de uso de estas áreas. Por lo tanto, si se desea establecer un sistema nacional de áreas protegidas se debe desarrollar un nuevo marco legislativo, ya que el actual presenta una marcada tendencia a concebir las ocupaciones de las áreas y la existencia de propiedades particulares en sus tierras, como manifiestamente negativas y contrarias a sus fines. Por otro lado, este marco debe permitir que las áreas declaradas como Parques y Monumentos puedan ser administradas de acuerdo a sus condiciones territoriales y con restricciones acordes a la conservación, tomando en cuenta los usos tradicionales y ancestrales que se dan en ellas.

También, es importante revisar los objetivos de conservación de cada área y realizar en los casos en los que proceda (como en algunos Monumentos Naturales), un cambio de categoría de manejo que se ajuste actualmente a su realidad territorial y espacial. Es de gran importancia que en el país se empiecen a implementar categorías de manejo que reflejen las visiones, derechos ancestrales y formas de protección y manejo de la diversidad biológica y cultural de las poblaciones locales.

A su vez, también es importante que se promueva la creación de áreas de conservación regional y local, y el establecimiento y fortalecimiento de reservas privadas. Las Reservas Naturales Privadas reflejan una forma de promover y reforzar la participación ciudadana y manifiestan el compromiso voluntario de la sociedad civil por participar directamente en la conservación del Patrimonio Natural del país, pero este compromiso no se ha visto formalizado a través de un dispositivo legal en el caso de Venezuela.

Este último punto, de fortalecer un sistema nacional de áreas protegidas mediante la inclusión de las reservas privadas, parece ser el más complicado de cumplir en Venezuela, dado que las principales amenazas al sistema actual son las nuevas políticas de desarrollo agrario y de expropiación de áreas de conservación privadas. Ahora bien, las líneas de acción deberían dirigirse a lograr entonces que la sociedad civil se pronuncie y manifieste su opinión en contra de estas medidas y se presione al gobierno nacional para que cesen las expropiaciones de estas áreas que cumplen un importante papel en la conservación del capital natural del país.

4.2.2 Hacia la descentralización

Dado que los ecosistemas generan servicios desde la escala local hasta escalas globales, es importante que la gestión de la biodiversidad sea llevada a cabo por sistemas institucionales dispersados a diferentes niveles de autoridad (Martín López et al, 2009). Por tanto, la

conservación de las áreas naturales protegidas no debe estar a cargo exclusivamente del Estado centralizado, y se deben formar sociedades con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan capacidades complementarias.

Actualmente, en el manejo de áreas protegidas, existe una tendencia hacia la descentralización (Carabias et al, 2003). En muchos países Latinoamericanos, tales como Paraguay y Perú, numerosas áreas protegidas han empezado a ser declaradas, administradas y manejadas por diferentes tipos de instituciones gubernamentales del nivel local y regional, así como por autoridades tradicionales y la sociedad civil (SEAM, 2008, SERNANP, 2009).

Ahora bien, la descentralización de la gestión de la conservación debe ser entendida como un proceso en el que se legitimen las áreas protegidas por parte de los actores locales, partiendo del hecho que ellos se apropien, respalden y colaboren en tal proceso. El fortalecimiento de los compromisos y responsabilidades del nivel local debe a su vez, generar un incremento en los niveles de conservación de la biodiversidad y la protección efectiva en terreno de las áreas, como resultado de la participación de todos los actores aportando hacia un mismo objetivo (Rivas, 2006).

Por su parte, los procesos de descentralización de la gestión en las áreas protegidas en América Latina se están dando dentro de un marco muy favorable para los resultados futuros de estos procesos. Tales condiciones favorables para la conservación en un esquema descentralizado incluyen lo siguiente (Rivas, 2006):

- El reconocimiento del papel que juegan las comunidades indígenas y las comunidades tradicionales en la conservación de territorios prioritarios para la conservación.
- El incremento de la participación de los actores sociales en la toma de decisiones sobre el manejo y administración de áreas protegidas.
- La existencia de categorías de manejo para niveles regional y local del estado y para la sociedad civil.
- El fortalecimiento en el establecimiento de métodos de medición de efectividad en el manejo y la administración de áreas protegidas.

Otro de los procesos que actualmente existe para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de áreas protegidas, es el manejo conjunto del área protegida entre el gobierno y actores no gubernamentales, incluyendo comunidades, autoridades indígenas, universidades, empresarios y organizaciones conservacionistas. Al igual que la transferencia de función de los gobiernos centrales a los regionales y locales, la experiencia del co-manejo con la sociedad civil ha sido menos exitosa de lo esperado, en muchas ocasiones debido a la falta de fuentes de financiamiento y personal. Los esquemas exitosos de esta modalidad, en los que hay décadas de

experiencia, tal como es el caso de Perú, generalmente no se basan en entregar todos los aspectos del manejo a una sola institución, sea pública o privada, sino a una variedad de esquemas de contratos, concesiones y acuerdos de colaboración con una amplia gama de organizaciones sociales. Cada organización se hace responsable de tareas y actividades específicas bajo la continua supervisión de una institución gubernamental sólida (Carabias et al, 2003).

Para el caso de Venezuela, los máximos esfuerzos que se están realizando para la descentralización de la administración de las áreas naturales protegidas lo constituyen la reestructuración del Instituto Nacional de Parques y las propuestas de transferir la administración del sub-sistema de áreas protegidas para la fauna a las Direcciones Estadales del Ministerio del Ambiente.

4.2.3 Nuevos mecanismos de participación

Un principio que rige la buena gobernanza en las áreas naturales protegidas es el Principio de Legitimidad y Voz, el cual consiste en dar un mayor soporte democrático y respeto a los derechos humanos en la gestión de estos espacios. Para ello, debe existir tolerancia recíproca entre los actores y evitar la discriminación basada en cuestiones de género, raza, color, entre otras, dándole un especial énfasis al respeto a los derechos de los pobladores locales e indígenas. Este principio se traduce en la participación ciudadana en todos los niveles de toma de decisiones, es decir, en aspectos de legislación, planificación del sistema, establecimiento, planificación de la gestión, operaciones, con énfasis especial en el nivel local y la participación igualitaria de hombres y mujeres (Rivas, 2006).

En un sentido más amplio, el propósito de la participación ciudadana en la gestión de las áreas protegidas es lograr la colaboración mutua entre toda la sociedad y el Estado para enfrentar los desafíos asociados con la conservación de la diversidad biológica. Un elemento distintivo que debe estar presente en el proceso de construcción de la participación es la diversidad: diversidad de intereses, de derechos, de formas de organización, de capacidades y destrezas y de modalidades y experiencias de gestión, todos ellos vinculados con la diversidad cultural y los sistemas locales de autoridad y participación. A su vez, la participación debe estar expresamente señalada en todos los documentos de planificación y gestión (SEAM, 2008).

Es notable que actualmente exista un aumento del interés por parte de las poblaciones locales en los espacios naturales protegidos. Esta nueva situación se debe a las ventajas y las oportunidades que estas áreas representan para la aplicación de un modelo de desarrollo más cercano a la naturaleza y consecuente con sus recursos y posibilidades (Gómez Sal, 2004).

De la mano de un aumento en los mecanismos de participación ciudadana es importante que se fomente la educación democrática y los valores cívicos y de la persona. El protagonismo de la

mujer, por su sensibilidad para apreciar, mejorar y salvaguardar los recursos cercanos, es esencial. La actuación de las ONG también es fundamental, debiendo conocer y respetar las normas y los hábitos locales y fomentando a partir de ellos los procesos de participación (Gómez Sal, 2004).

Con respecto a este punto, la participación ciudadana es el eje más favorable que existe actualmente en el país para alcanzar un sistema nacional de áreas protegidas. Las comunidades locales se han incorporado actualmente desde el inicio del proceso de planificación de las áreas protegidas y los gestores han dedicado gran parte del proceso de manejo en la búsqueda de vínculos con la población. El nuevo reto consiste en la adecuación de la normativa y de las prácticas hacia la gestión compartida con las comunidades, aprovechando la existencia de nuevas formas de organización social y el marco legal que las ampara.

4.3 Camino hacia una Gestión Adaptativa

De manera general existen varios tipos de gestión en las áreas naturales protegidas. Se considera que una gestión es *preventiva* si su finalidad es evitar la intrusión de actividades indeseadas, por lo que la declaración del área no implica ninguna acción proactiva, más allá de las necesarias labores de vigilancia, seguimiento, control e intervención administrativa, incluyendo la planificación de procedimientos. La regulación de usos es un mecanismo preventivo de carácter legal o normativo que puede llegar a desarrollarse en caso necesario.

En contraposición, una *gestión activa* se basa en un conjunto de procedimientos planificados que mediante procesos proactivos y en conjunción con los recursos materiales y humanos necesarios, pretenden el logro de unos objetivos a los que se adjudican unos medios (EUROPARC, 2008).

Ahora bien una *gestión adaptativa*, contempla que las líneas concretas de actuación y acciones a ejecutar se realicen a partir de los resultados de las actuaciones anteriores, de manera que cuando proceda, puedan rediseñarse o replantearse las intervenciones para asegurar la consecución de los objetivos últimos de gestión. La gestión se adapta y evoluciona a partir de sus propios resultados, de manera dinámica. Este tipo de gestión, requiere que la planificación supere la concepción de las áreas naturales protegidas como imágenes fijas en el tiempo, que no cambian. De esta manera, tanto los problemas como los objetivos de gestión a abordar pueden cambiar en un lapso de tiempo que puede ser relativamente corto. (EUROPARC, 2008). En la Tabla XVII, se pueden observar los elementos necesarios para alcanzar una gestión activa. Para lograr una gestión adaptativa, se debe tener una gestión activa, más indicadores de seguimiento claros que permitan reorientar los objetivos y las actuaciones constantemente.

Tabla XVII: Elementos necesarios para alcanzar una gestión activa de áreas naturales protegidas

ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN ACTIVA
Marco Legal e Instrumentos de Planificación Norma de Declaración del espacio protegido Figuras de planificación de carácter estratégico
Instrumento de Gestión (no necesariamente normativo) Planes de gestión (plurianuales) o Programa anual de gestión del área natural protegida Planes o programas específicos por ámbito de gestión (conservación, uso público, entorno socio económico)
Estructura de Gestión Órgano rector (de gobierno) Órgano colaborador (más consultivo) Órgano gestor (equipo humano estructurado por unidades y funciones)
Recursos para la gestión Recursos materiales (equipamientos e infraestructuras) Recursos administrativos (procedimientos administrativos: informes, contratos, convenios y otros) Recursos económicos (financiación)
Una gestión preventiva necesita disponer de los puntos 1, 2, 3, 9 y una administración central o territorial.
Una gestión activa requiere de todos los apartados aquí recogidos.

Fuente: Elaborado a partir de EUROPARC (2008)

Basándonos en el diagnóstico realizado en el capítulo 3 y en los elementos considerados en la tabla XVII, se puede observar que las áreas naturales protegidas de Venezuela se están administrando mediante una gestión preventiva. Para que la administración y manejo de estas áreas pueda tender un poco más hacia una gestión adaptativa se deben reforzar los siguientes elementos:

4.3.1 Marco legal

Es notable, que detrás de la concepción de las ABRAE existió toda una estrategia de ordenación territorial con diferentes funciones de orden prescriptivo. Asimismo, su mecanismo de creación constituyó una estructura de regulación centralizada que le permitió al Ejecutivo Nacional manejar el control sobre ciertos territorios, suspendiendo incluso, el poder administrativo de los gobiernos locales. Pero, luego de más de 25 años de aplicación, esta Ley debe ser actualizada y ajustada al nuevo ordenamiento legal existente, ya que la misma muestra serias contradicciones con los nuevos enfoques sistémicos sobre el territorio y las ideas que hoy surgen de la Constitución del 99. Asumiendo el territorio bajo una concepción integral y sistémica, se entiende que una nueva Ley de esta índole debe orientar el proceso de toma de decisiones basado en análisis integrados del territorio, con el objeto de obtener el mejor uso

posible del espacio geográfico, tratando de asegurar la permanencia en el tiempo de las capacidades productivas de los sistemas naturales (Naveda, 2005).

Lamentablemente, el desarrollo de una nueva Ley de ordenación territorial, ha tropezado con una serie de escollos de orden político e intereses económicos, que han llevado a las Comisiones Técnicas que trabajan en dicho documento desde el año 2001 a desarrollar dos versiones del anteproyecto de ley, sin aprobarse definitivamente ninguno (Naveda, 2005). Por otra parte, hasta que no se de la aprobación de una nueva Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, no se procederá con la aprobación de una Ley de Áreas Naturales Protegidas, aunque ya existe actualmente en el Ministerio del Ambiente un proyecto de Ley.

A pesar de ello, la mejora de la legislación ambiental parece un objetivo más fácil de alcanzar que la aplicación de las mismas, ya que aún cuando las áreas naturales protegidas han adquirido rango constitucional, el cumplimiento de sus normas se ve vulnerado por la ausencia de seguridad jurídica y una confusa formulación de políticas de derechos humanos y ambientales que no termina de definirse coherentemente.

4.3.2 Instrumentos de gestión

Para aumentar y optimizar la eficacia en la gestión es preciso disponer tanto de instrumentos de planificación donde se plasme la visión y las prioridades a largo plazo, como de planes operativos de corto plazo donde las metas a alcanzar dependen directamente de la financiación disponible. Los primeros son planes estratégicos que definen los principios rectores para la conservación y el aprovechamiento de recursos y los segundos marcan la pauta para ejecutar efectivamente las acciones identificadas conforme a los objetivos operativos planteados y los medios disponibles (EUROPARC, 2008).

Como se mencionó anteriormente, en Venezuela no se ha elaborado hasta la fecha un plan nacional para las áreas protegidas, pero existen avances y estudios que constituyen la información básica para la elaboración de una propuesta de Plan Maestro, el cual consistiría en una evaluación del sistema, su representatividad ecológica, una nueva estructura institucional, una nueva propuesta de planificación y la ejecución y evaluación (MINAMB, 2007).

Por otra parte, el Instituto Nacional de Parques desarrolló una nueva propuesta de planificación para el Sistema de Parques Nacionales, debido a los numerosos problemas que se presentaron en la aplicación de los Planes de Ordenación y Reglamentos de Uso. Esta propuesta denominada SIGA o “Sistema Integrado de Gestión Ambiental” tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de la política nacional del servicio de Parques Nacionales, a nivel de unidad de manejo y desarrollar mecanismos específicos de gestión adaptados a la región natural del área protegida. Todo ello, a través de un sistema estructurado que logre el cumplimiento demostrable

y auditable de las actividades planificadas a través de la documentación y registros adecuados. Consta de una estructura con 4 instrumentos: el Plan de Ordenación, el Plan de Manejo, el Reglamento de Uso y un Sistema de Monitoreo para Evaluación de su Efectividad de Gestión. De ellos se derivan 2 instrumentos secundarios: el Plan Operativo Anual (o plan de gastos) y los posibles Planes Especiales de Sitio (áreas recreativas o zonas de uso poblacional o agrícola) (MINAMB, 2007).

Esta nueva visión, podría sentar las bases para el desarrollo de una nueva socio-territorialidad de las áreas naturales protegidas y sería un paso más hacia una gestión adaptativa. Aunque hasta el momento no se elaborado los Planes de Manejo de ninguna área protegida, ni los sistemas de monitoreo para la evaluación de la gestión, el Instituto Nacional de Parques apuesta por este nuevo esquema de planificación para un futuro cercano.

4.3.3 Estructura institucional

Otro de los principios que rige la buena gobernanza en las áreas naturales protegidas es el principio de desempeño, el cual se refiere a la evaluación de la eficacia por parte de las Instituciones involucradas. Para esto se requiere de una articulación clara de objetivos y de la capacidad del ente responsable para cumplir su función, mediante el uso adecuado y racional de la capacidad del personal, capacidad logística, infraestructura y presupuesto asignado (Rivas, 2006).

Desde el punto de vista de las Instituciones que se encargan de la administración de las áreas naturales protegidas en Venezuela, es claro que la estructura tradicional de INPARQUES, las dimensiones alcanzadas por el sistema y el alto nivel de burocracia que existe en el Ministerio del Ambiente, han dificultado el buen desempeño en la gestión. Desde el Ministerio del Ambiente la propuesta que se ha surgido es la creación de un Instituto Nacional de Áreas Naturales Protegidas, pero el personal de INPARQUES no avala esta propuesta, sino plantea en su lugar la reestructuración del Instituto y con ello la incorporación del resto de las áreas protegidas a su administración. Independientemente de la opción que se apruebe por parte del Gobierno Nacional, es importante que las Instituciones que se encarguen de la administración y manejo de las áreas protegidas de Venezuela tenga a su favor los siguientes criterios (Rivas, 2006):

- Flexibilidad en la interacción de la organización y sus fines, con las condiciones del contexto en que se encuentra ubicada.
- Adecuados y oportunos flujos de comunicación que permitan mantener informados e involucrados tanto a los miembros de la organización como a todo el sistema institucional.

- Mecanismos claros y explícitos en los procedimientos y niveles de toma de decisiones y manejo del poder.

4.3.4 Recursos para la gestión

La gestión de las áreas naturales protegidas requiere de medidas que fortalezcan su base financiera (EUROPARC, 2008). A pesar de ello, los costos operativos y logísticos de mantener personal entrenado y equipado a lo largo del territorio hacen difícil una gestión eficiente (MINAMB, 2007). Es importante que las Instituciones encargadas de la administración de estas áreas en Venezuela, busquen nuevos mecanismos de sostenibilidad financiera en donde se pueda asegurar de forma estable y suficiente, recursos financieros de largo plazo, que puedan ser asignados en forma oportuna y apropiada para cubrir todos los costos de las áreas y para asegurar que éstas sean gestionadas eficiente y eficazmente.

A pesar de que el actual déficit presupuestario de INPARQUES representa una de sus mayores debilidades, el problema básico no es la asignación de recursos, sino el uso que se les da y la falta de mecanismos de control y auditoría que existen por parte del Gobierno Nacional, ya que se ha observado que cuando se obtienen recursos por parte de entes externos mediante la aplicación de Convenios, muchas veces éstos son despilfarrados o utilizados en el cubrimiento de necesidades materiales, pero sin ningún tipo de planificación o coherencia. También se ha observado que recursos asignados para la ejecución de un proyecto específico de un área protegida, terminan utilizándose para cubrir necesidades de otras áreas protegidas, incluso de Parques de Recreación a campo abierto. Por esta razón, es importante que los recursos asignados o adquiridos a través de otras fuentes de financiación, puedan ser utilizados en base a una planificación clara y de forma transparente.

REFLEXIONES FINALES

Es un gran desafío, lograr que los individuos e instituciones lleguemos a ser capaces de adaptarnos a los cambios rápidos, intensos y globalizantes que están siendo desencadenados en nuestro planeta por la actividad humana. Pero a su vez, es una gran oportunidad para construir un nuevo modelo territorial que funcione como un sistema socio ecológico adaptativo y basado en la resiliencia.

Es notable que para alcanzar un mayor progreso en lo que atañe a la conservación de la diversidad biológica, con miras a mejorar el bienestar humano y reducir la pobreza, será necesario intensificar las opciones de respuesta y utilizar un nuevo modelo de gestión que considere el manejo de los usos del suelo fuera y dentro de las áreas protegidas y se base en la participación ciudadana.

Las áreas naturales protegidas deben entenderse como parte de un sistema territorial, que los incluye. Por ello la planificación y la ordenación a una escala regional o local amplia son requisitos necesarios para el éxito de los objetivos de conservación de estas áreas.

El reconocimiento social de la utilidad de las áreas protegidas como instrumentos de conservación de la naturaleza y como servicios sociales estará tanto más apoyado en la medida que puedan constatarse los resultados de su gestión. Por ello, la evaluación de la gestión y particularmente de su efectividad es esencial para mejorar los procedimientos de trabajo y alcanzar los objetivos con los que se declararon las áreas protegidas.

El paso a la gestión activa tiene entonces como consecuencia la necesidad de conocer el comportamiento de los sistemas que están siendo manejados, sus respuestas a las actividades de gestión y sus tendencias de evolución a largo plazo (EUROPARC, 2008).

Si se apuesta a que Venezuela es un país joven en pleno crecimiento, con capacidad para aprender de sus errores, releer los logros de su pasado y reconstruirse, tendremos un horizonte de posibilidad para el futuro. Cada vez se hace más evidente la necesidad de fortalecer entre los ciudadanos y sus distintas organizaciones la convicción acerca de que el manejo de los asuntos ambientales y sus distintas organizaciones tiene que estar signado por el concepto de la corresponsabilidad y que en la medida en que somos corresponsables, también debemos asumir las tareas de la gestión común de las áreas naturales protegidas.

Es importante que el gobierno Venezolano preste una mayor atención al Ministerio del Ambiente y sus dependencias en relación al resto de las políticas gubernamentales, ya que las áreas naturales protegidas también tienen una gran importancia socio-económica y alrededor de éstas se generan fuentes de empleo para las comunidades aledañas y se proveen de numerosos servicios ambientales necesarios para alcanzar el bienestar humano.

CONCLUSIONES

- El sistema de áreas naturales protegidas de Venezuela cuenta con aproximadamente un 16,5 % del territorio, superficie cubierta principalmente por Parques Nacionales y Monumentos Naturales, aunque existe otras categorías de manejo.
- Dentro del conjunto de las áreas protegidas de Venezuela, los Parques Nacionales y Monumentos Naturales son las únicas áreas en donde se realiza manejo activo.
- Las principales amenazas a las áreas naturales protegidas de Venezuela las constituyen los cambios en el uso de la tierra.
- Actualmente en Venezuela no existe un sistema nacional de áreas protegidas, si no diferentes subsistemas que operan de manera independiente, ni áreas de conservación regional o local, ni comunitarias o indígenas.
- La política de conservación del patrimonio natural está totalmente centralizada.
- Gran parte de los problemas de la gestión de las áreas naturales protegidas del país se ha debido a la falta de capacidad institucional para aplicar la ley y al desarrollo y aplicación de instrumentos de planificación meramente normativos.
- La creación de una nueva área protegida en el país debe contar con apoyo de la comunidad local y decretarse bajo una figura que permita compatibilizar mejor el desarrollo económico con los objetivos de conservación, no a través de la figura de Parque Nacional.
- La creación de un sistema nacional de áreas protegidas que tome en cuenta la diversificación de las categorías, la descentralización y el desarrollo de nuevos mecanismos de participación es de suma importancia para garantizar la conservación del capital natural del país.
- El nuevo reto que existe en el país para la conservación de las áreas naturales protegidas consiste en la adecuación de la normativa, el desarrollo de nuevos mecanismos de descentralización y en la aplicación de prácticas de gestión compartida.
- La participación ciudadana es el eje más favorable que existe actualmente en el país para alcanzar un sistema nacional de áreas protegidas robusto.
- Si se desea que las áreas naturales protegidas de Venezuela cumplan con sus objetivos de creación es necesario comenzar el camino hacia la construcción de una gestión adaptativa, basada en la capacidad de aprendizaje de los aciertos y errores, mediante sistemas de planificación y gestión que puedan adaptarse al cambio mediante el seguimiento y la evaluación continua.

BIBLIOGRAFÍA

- Amend, S., Giraldo, A., Oltremari, J., Sánchez, R., Valarezo, V. y E. Yerena. 2002. Planes de Manejo: conceptos y propuestas. Colección Parques Nacionales y Conservación Ambiental, N° 10. Publicado por UICN y GTZ. Panamá. 110 pp.
- Banco Mundial. 2008. World Development Indicators Database. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/POP.pdf>. Consultado el 15 de Julio de 2010.
- Bengtsson, J., Angelstam, P., Elmqvist, T., Emanuelsson, U., Folke, C., Ihse, M., Moberg, F. and M. Nyström. 2003. Reserves, Resilience and Dynamic Landscapes. *Ambio*. 32 (6): 389-396
- Bevilacqua, M. y Y. Méndez. 2000. Manual técnico para la creación, ordenación y reglamentación de ABRAE. Publicado por el MARN-DGSPOA-DOT. Caracas, Venezuela. 111 pp.
- Bevilacqua, M., Cárdenas, L. y D. Medina. 2006. Las Áreas Protegidas en Venezuela: Diagnóstico de su condición 1993/2004. Publicado por ACOANA/UICN/FEP/CI-Venezuela. Caracas, Venezuela.
- Carabias, J., de la Maza, J. y R. Cadena. 2003. Capacidades necesarias para el manejo de áreas protegidas en América Latina y el Caribe. *The Nature Conservancy*: 17-24.
- Cartaya, V. 2007. Conservación y Bienestar Humano en Venezuela: El Aporte de las Áreas Protegidas. Síntesis del Informe Final para la Fundación The Nature Conservancy of Venezuela (Contrato de Servicios Profesionales NTA 075).
- Castillo, R. y E. Yerena. 2007. Los Monumentos Naturales como Instrumentos de Gestión de las Áreas Protegidas en Venezuela. Ponencia presentada en VII Congreso Venezolano de Ecología. Ciudad Guayana, Venezuela.
- Chape, S., Blyth, S., Fish, L., Fox P. y M. Spalding. (Comp). 2003. United Nations List of Protected Areas. IUCN y WCPA.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. 2007. Panorama social de América Latina. Documento Síntesis.
- Degwitz, A. (Dir.). 2008. Hato El Frío, el Corazón de los Llanos. Publicaciones Degal C.A. República Bolivariana de Venezuela.
- Duarte, C.M. (Coord.). 2006. Cambio Global. Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra. CSIC, Consejo superior de Investigaciones Científicas. 166 pp.

- Dudley, N. (Ed). 2008. Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. UICN.
- Eichler, A. 1959a. Sobre un sistema de parques nacionales, su establecimiento, manejo y uso en Venezuela. Estudio Básico. Publicación de la Comisión de Parques y Reservas Nacionales. Ministerio de Agricultura y Cría. Caracas, Venezuela. 61 pp.
- Eichler, A. 1959b. Plan preliminar para la creación de parques nacionales, monumentos naturales e históricos, refugios de fauna y de bosques nacionales. Documento técnico de la Dirección Nacional de Urbanismo, MOP. Caracas, Venezuela. 20 pp.
- Escamilla, F. 2002. Imagen de Venezuela: Una visión espacial. Instituto de Ingeniería y Geografía de Venezuela. Litografía Tecnocolor. Caracas, Venezuela.
- EUROPARC. 2005. Diseño de planes de seguimiento en espacios naturales protegidos. Manual # 02. Editado por la Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los espacios naturales protegidos. Madrid, España. 177 pp.
- EUROPARC. 2008. Planificar para gestionar los espacios naturales protegidos. Manual # 07. Editado por la Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los espacios naturales protegidos. Madrid, España. 120 pp.
- García, E. 2006. El cambio social más allá de los límites al crecimiento: un nuevo referente para el realismo en la sociología ecológica. Aposta Revista de Ciencias Sociales N° 27. ISSN 1696-7348. Universitat de València. Disponible en: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/egarcia.pdf>. Consultado el 10 de Agosto de 2010.
- Gómez Sal, A. 2004. Sostenibilidad ecológica: espacios y oportunidades para un reto inaplazable. Quórum, 10:23-43. Universidad de Alcalá. Madrid, España.
- Gondelles, R. 1992. El régimen de áreas protegidas en Venezuela. Artes Gráficas, Banco Consolidado. Caracas, Venezuela. 68 pp.
- Halffter, G. 2002. Conservación de la Biodiversidad en el Siglo XXI. Aracnet 10. Bol. S.E.A. 31: 1-7.
- Hernández, O. 2007. Zoocriaderos de Caimán del Orinoco. Situación y Perspectivas. Biollanía Edición Especial N° 8. San Carlos, Venezuela.
- Hernández, O. y R. Espín. 2006. Efectos del Reforzamiento sobre la población de Tortuga Arrau (*Podocnemis expansa*) en el Orinoco Medio, Venezuela. Interciencia 31 (6): 424-430

- INE. Instituto Nacional de Estadística de Venezuela. 2010. Sistema Estadístico Nacional. Disponible en: <http://www.ine.gov.ve/>. Consultado el 08 de Mayo de 2010.
- INPARQUES. Instituto Nacional de Parques. 2009. Informe Técnico Anual de Gestión (2008). Caracas, Venezuela.
- IUCN. 1994. Guidelines for Protected Area Management categories. CNPPA and WCMC. IUCN. Gland, Suiza y Cambridge, UK.
- IUCN. 2003. Áreas protegidas en Latinoamérica. De Caracas a Durbán. UICN Sur, Oficina Regional para América del Sur.
- IUCN. 2005. Beneficios más allá de las fronteras. Actas del V Congreso Mundial de Parques de la UICN. UICN. Gland, Suiza, y Cambridge, UK. 326 pp.
- MARNR. 1995. Balance ambiental de Venezuela 1994 - 1995. Centro de Información y Estadística Ambiental de la DGSIA/MARNR. Caracas, Venezuela. 166 pp.
- Martín López, B., Gómez-Baggethun, E. y C. Montes. 2009. Un marco conceptual para la gestión de los sistemas socio-ecológicos en un mundo cambiante. CUIDES, Volumen 3.
- MEA. Millennium Ecosystem Assessment. 2005. Ecosystems and human well-being: Biodiversity synthesis. World Resources Institute. Washington, D.C.
- Medina, F. 2001. Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. CEPAL. Santiago de Chile.
- Meier, H. 2006. El papel de la legislación forestal en la conservación del ambiente y la diversidad biológica. Ponencia de la II Jornada de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable: Los Bosques en la Balanza, Universidad Metropolitana. Caracas, Venezuela.
- MINAMB. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. 2007. Parques Nacionales y otras áreas protegidas: Informe Nacional Venezuela (2007). Documento presentando en el II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. Bariloche, Argentina.
- MINAMB. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. 2010. Plan Nacional de Conservación de la Diversidad Biológica 2010-2013. Caracas, Venezuela.
- Múgica, M., Gómez-Limón J., y J.V. de Lucio. 2002. Situación actual de la interacción entre la investigación y la gestión en los espacios naturales protegidos del Estado Español. En: La investigación y el seguimiento en los espacios naturales protegidos del siglo XXI. pp 7-14. Diputació de Barcelona. Barcelona, España.
- Natera, A. 2004. La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documentos de trabajo “política y gestión” N° 2/2004. Universidad Carlos III de Madrid.

- Naveda, J. 2005. Algunos Lineamientos Teóricos y Metodológicos para un Plan Nacional de Ordenación Territorial. Trabajo Especial de Grado para optar al título de Magíster Scientiae. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. 310 pp.
- Naveda, J. y E. Yerena. 2008. El Sistema de Parques Nacionales de Venezuela: Una Evaluación Aproximada de su situación actual. Artículo presentado en el Simposio: Manejo y Conservación de la Fauna Silvestre. Caracas, Venezuela.
- Naveda, J. 2010. Evaluación técnica y situación actual del reglamento parcial de la ley orgánica para la ordenación del territorio sobre administración y manejo de los parques nacionales y monumentos naturales de Venezuela. Informe Técnico. Instituto Nacional de Parques. Caracas, Venezuela.
- Phillips, A. 2003. Un paradigma moderno. *Conservación Mundial*, 2: 6-7.
- PNUD. 1990. Desarrollo Humano, Informe 1990. Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.
- Price, M. 2003. The world network of Biosphere Reserves: a flexible structure for understanding and responding to global change. pp. 403-411. En: Visconti, G., Beniston M., Iannorelli, E. y D. Barba. (Eds). *Global Change and Protected Areas. Advances in Global Change Research*, vol. 9. Springer, Netherlands.
- Ramírez, L. 2004. Programa de investigación de la Red de Parques Nacionales. En: *La Red de Parques Nacionales*. B. Asencio (Coord). pp 472-479. Organismo Autónomo de Parques Nacionales. Madrid, España.
- Reig, A. 2003. La naturaleza sitiada por la nación. En: Weidmann K., Rangel R., Todtmann, C. (Ed). *Parques Nacionales de Venezuela*. Editorial Arte. Caracas, Venezuela.
- República de Venezuela. 1970. Ley de Protección a la Fauna Silvestre. Gaceta Oficial N° 29.289 del 11 de Agosto de 1970.
- República Bolivariana de Venezuela. 1999. Constitución de la República. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 del 24 de Marzo de 2000.
- República Bolivariana de Venezuela. 2007a. Líneas Generales del Plan de desarrollo económico y social de la nación 2007-2013.
- República Bolivariana de Venezuela. 2007b. Ley de Aguas. Gaceta Oficial N° 38.595 del 2 de Enero de 2007.
- República Bolivariana de Venezuela. 2008. Ley de Bosques y Gestión Forestal. Gaceta Oficial N° 38.946 del 5 de junio de 2008.

- Rivas, A. (Comp). 2006. Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales: Diagnóstico regional y análisis comparativo, UICN. Quito, Ecuador. 68 pp.
- SEAM. 2008. Plan Estratégico 2008-2018, para el Sistema Nacional de Áreas Silvestres. Informe Borrador Final. Proyecto Paraguay Silvestre, Convenio Secretaría del Medio Ambiente-PNUD-GEF. Asunción, Paraguay. 110 pp.
- SERNANP. 2009. Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas del Perú. Ministerio del Ambiente. Lima, Perú. 232 pp.
- Shadie, P. y M. Epps. (Eds). 2004. Securing Protected Areas in the Face of Global Change. IUCN, WCPA.
- Walker, B., Holling, C., Carpenter, S. y S. Kinz. 2004. Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*. 9 (2): 5.
- WWF. World Wildlife Fund. 2006. Living Planer Report (2006).
- Yerena, E. 1994. Corredores Ecológicos en los Andes de Venezuela. Editorial Torino. Caracas, Venezuela. 60 pp.

ANEXO 1

<p>Evaluación de los Ecosistemas del Milenio.</p> <p>Conclusiones principales</p>
<p>En los últimos 50 años, los seres humanos han transformado los ecosistemas más rápida y extensamente que en ningún otro período de tiempo comparable de la historia humana, en gran parte para resolver rápidamente las demandas crecientes de alimento, agua dulce, madera, fibra y combustible. Esto ha generado una pérdida considerable y en gran medida irreversible de la diversidad de la vida sobre la Tierra.</p>
<p>Los cambios realizados en los ecosistemas han contribuido a obtener considerables beneficios netos en el bienestar humano y el desarrollo económico, pero estos beneficios se han obtenido con crecientes costos consistentes en la degradación de muchos servicios de los ecosistemas, un mayor riesgo de cambios no lineales, y la acentuación de la pobreza de algunos grupos de personas. Estos problemas, si no se abordan, harán disminuir considerablemente los beneficios que las generaciones venideras obtengan de los ecosistemas.</p>
<p>La degradación de los servicios de los ecosistemas podría empeorar considerablemente durante la primera mitad del presente siglo y ser un obstáculo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.</p>
<p>El desafío de revertir la degradación de los ecosistemas y al mismo tiempo satisfacer las mayores demandas de sus servicios puede ser parcialmente resuelto en algunos de los escenarios considerados por la Evaluación, pero ello requiere que se introduzcan cambios significativos en las políticas, instituciones y prácticas, cambios que actualmente no están en marcha. Existen muchas opciones para conservar o fortalecer servicios específicos de los ecosistemas de forma que se reduzcan las elecciones negativas que nos veamos obligados a hacer o que se ofrezcan sinergias positivas con otros servicios de los ecosistemas.</p>

Fuente: MEA, (2005)

ANEXO 2

LISTADO DE PARQUES NACIONALES DE VENEZUELA.

N°	FIGURA PARQUE NACIONAL	LOCALIZACIÓN (ESTADOS)	SUP. (HAC)	CARACTERÍSTICAS
1	HENRI PITTIER	ARAGUA Y CARABOBO	107.800	Selvas Nubladas, Bosque Seco y Playas.
2	SIERRA NEVADA	MÉRIDA Y BARINAS	276.446	Glaciares, Páramos, Bosques y Lagunas.
3	GUATOPO	MIRANDA Y GUÁRICO	122.464	Bosques y Ríos.
4	EL AVILA	DTTO. FEDERAL Y MIRANDA	81.900	Bosques, Sabanas, Ríos y Quebradas.
5	YURUBÍ	YARACUY	23.670	Selvas Nubladas, Río y Quebradas.
6	CANAIMA SECTOR ORIENTAL + SECTOR OCCIDENTAL	BOLÍVAR	3.000.000	Sabanas, Selvas Tepuyes, Ríos y Saltos de Agua
7	YACAMBÚ	LARA	14.580	Selva Nublada y Nacientes de Ríos
8	CUEVA DE LA QUEBRADA DEL TORO	FALCÓN	4.885	Cavernas con Río Subterráneo
9	ARCHIPIÉLAGO LOS ROQUES	DEPENDENCIA FEDERAL	221.120	Barreras, Coralinas, Cayos, Playas y Manglares.
10	MACARAO	DTTO. FEDERAL Y MIRANDA	15.000	Bosque Húmedo.
11	MOCHIMA	ANZOATEGUI Y SUCRE	94.93	Playas, Islas, Arrecifes y Montañas
12	LAGUNA DE LA RESTINGA	NUEVA ESPARTA	18.862	Manglares, Canales Para Navegación y Playas.
13	MÉDANOS DE CORO	FALCÓN	91.280	Dunas y Cardones.
14	LAGUNA DE TACARIGUA	MIRANDA	39.100	Manglares, Lagunas y Playas.
15	CERRO COPEY JÓVITO VILLALBA	NVA. ESPARTA	7.130	Matorral Nublado.
16	AGUARO GUARIQUITO	GUÁRICO	585.750	Llanos, Ríos y Morichales.
17	MORROCOY	FALCÓN	32.090	Manglares, Cayos y Playas.
18	EL GUÁCHARO	MONAGAS Y SUCRE	62.700	Cavernas, Ríos y Guácharos.
19	TEREPAIMA	LARA Y PORTUGUESA	18.650	Bosques Húmedos.
20	JAUA SARISARIÑAMA	BOLÍVAR	330.000	Selvas, Tepuyes y Cimas de Hundimiento

21	SERRANÍA LA NEBLINA	AMAZONAS	1.360.000	Selva Amazónica.
22	YAPACANA	AMAZONAS	320.000	Selvas Amazónicas y Tepuyes.
23	DUIDA MARAHUACA	AMAZONAS	210.000	Selvas, Ríos y Tepuyes.
24	PENÍNSULA DE PARIA	SUCRE	37.500	Playas y Bosques.
25	PERIJÁ	ZULIA	295.288	Selvas, Páramos y Tundras.
26	EL TAMÁ	TÁCHIRA Y APURE	139.000	Selvas Nubladas y Páramos.
27	SAN ESTEBAN	CARABOBO	43.500	Selvas, Paisajes Costeros e Islas.
28	JUAN CRISÓSTOMO FALCÓN (SIERRA DE SAN LUIS)	FALCÓN	20.000	Selvas Húmedas y Ríos Subterráneos
29	SANTOS LUZARDO (CAPANAPARO-CINARUCO)	APURE	584.368	Llanos, Médanos y Ríos.
30	G. CRUZ CARRILLO (GUARAMACAL)	PORTUGUESA Y TRUJILLO	21.000	Selvas Nubladas y Páramos.
31	DINIRA	LARA, TRUJILLO Y PORTUGUESA	45.328	Bosques, Cuencas y Páramos.
32	G. JUAN PABLO PEÑALOZA (PÁRAMOS BATALLÓN Y LA NEGRA)	MÉRIDA Y TÁCHIRA	75.200	Páramos y Selvas Húmedas.
33	CHORRO EL INDIO	TÁCHIRA	17.000	Selvas Húmedas.
34	SIERRA DE LA CULATA	MÉRIDA Y TRUJILLO	200.400	Páramos, (Páramos Desértico) y Selvas.
35	CERRO SAROCHE	LARA	32.294	Tierras Áridas.
36	TURUÉPANO	SUCRE	70.000	Manglares, Cayos y Fauna Acuática.
37	DELTA DEL ORINOCO (MARIUSA)	DELTA AMACURO	331.000	Caños, Manglares y Palmas.
38	CIÉNAGAS DE JUAN MANUEL	ZULIA	250.000	Pantanos - Delta y Bosques Inundados.
39	PARIMA TAPIRAPECÓ	AMAZONAS	3.420.000	Nacientes del Orinoco y Selva Amazónica.
40	SAN CAMILO (RÍO VIEJO)	APURE	80.000	Selvas y Ríos Llaneros.
41	GENERAL MANUEL MANRIQUE (TIRGUA)	YARACUY Y COJEDES	91.000	Cuencas Altas.
42	EL GUACHE	LARA Y PORTUGUESA	12.200	Bosques Nublados y nacientes de cuencas hidrográficas
43	TAPO - CAPARO	MÉRIDA, BARINAS, TÁCHIRA	205.000	Selvas húmedas, nacientes de cuencas hidrográficas, Represas

Fuente: Dirección de Parques Nacionales, INPARQUES.

ANEXO 3

LISTADO DE MONUMENTOS NATURALES DE VENEZUELA

Nº	FIGURA MONUMENTO NATURAL	LOCALIZACIÓN (ESTADOS)	SUP. (HAC)	CARACTERÍSTICAS
I	ALEJANDRO DE HUMBOLDT (CUEVA DEL GUÁCHARO)	MONAGAS	181	Mayor Caverna del país, ríos subterráneos, Guácharos, variedad de fauna cavernícola.
II	ARÍSTIDES ROJAS (MORROS DE SAN JUAN)	GUÁRICO	2.775	Elevación en forma de Sierra Dentada, cuevas de pequeño desarrollo, fauna cavernícola, gramíneas y restos de bosques deciduos.
III	CERRO MARÍA LIONZA	YARACUY	11.712	Macizo Montañoso, Bosques Vírgenes, alto valor folklórico. Numerosa Fauna
IV	CERRO SANTA ANA	FALCÓN	1.900	Única elevación de la Península de Paraguana, Variados Pisos Bióticos, Incluyendo Vegetación Seudoparamera y Fauna Variada.
V	LAGUNA DE LAS MARITES	NUEVA ESPARTA	3.674	Albuferas, Cauces Naturales, Manglares y Ambientes Xerofíticos.
VI	TETAS DE MARÍA GUEVARA	NUEVA ESPARTA	1.670	Cerros Gemelos que emergen en forma Conpiscua, Lagunas y Manglares.
VII	CERRO MATASIETE Y GUAYAMURÍ	NUEVA ESPARTA	1.672	Dos Cerros Orientados en sentido Sur - Norte Guayamurí al Norte y Matasiete al Sur Flora y Fauna Variada.
VIII	PIEDRA DE COCUY	AMAZONAS	15	Afloramiento de Roca Ígnea intrusiva, 400mts de altura muy empinada en la Cima tres Picachos Verticales.
IX	CERRO AUTANA	AMAZONAS	30	Afloramiento de Areniscas Cuarzosas, Cueva de Interés Espeleológico, Río Autana y Lago Leopoldo.
X	MORROS DE MACAIRA	GUÁRICO	99	Tres macizos de Roca Calizas y Arrecifales que albergan numerosas Cuevas Surcadas pequeños cursos de agua y profundas Cimas verticales, Fauna Cavernícola.
XI	CUEVA DE ALFREDO JAHN	MIRANDA	58	Cavernas con notables Estalactitas y Estalagmitas, Cursos de Aguas Subterránea y Fauna Cavernícola.
XII	LAGUNA DE URAO	MÉRIDA	45	Laguna de 900 x 300 mts. de profundidad media de 6 mts y Ambiente Árido.
XIII	CHORRERA LAS GONZÁLEZ	MÉRIDA	126	Espectacular Cascada, en zona de vida Bosque Pluvial Montano.
XIV	CERRO PLATILLÓN	CARABOBO	8.000	Áreas Montañosas con picos y topes escarpados, Valles estrechos de Bosques

XV	LOMA EL LEÓN	LARA	7.275	Conjunto de Colinas y Cerros de Vegetación Semi - Árida.
XVI *	<ul style="list-style-type: none"> • UEL-TEPUY, YURUANÍ TEPUI, • KUKENÁN (MATAUÍ)-TEPUI, • WADAKAPIAPUÉ-TEPUI, • KARUARÍN TEPUI e ILU(TRAMEN) -TEPUI • CERRO ICHÚN y CERRO GUANACOCO, • SIERRA MAIGUALIDA, • CERRO VENAMO, • SIERRA MARUTANÍ, • CERRO GUAQUINIMA, 	BOLÍVAR	1.069.820	Afloramientos aislados de Rocas Areniscas con presencia de Lagos, Cascadas, Ríos Subterráneos, Flora y Fauna Endémica.
	<ul style="list-style-type: none"> • CERROS CAMANI, MORROCOY, • SERRANÍA YUTAJÉ CORO-CORO, • CERRO GUANAY, • CERRO ARATITIYOPE, • CERRO VINILLA, MACIZO PARÚ - EUAJA, • MACIZOCUAO-SIPAPO, MORICHE • SERRANÍA TAPIRAPECÓ. • CERRO TAMACUARI • SIERRA UNTURÁN • CERRO YAVÍ 	AMAZONAS		
XVII	PICO CODAZZI	ARAGUA y DTTO. FEDERAL	11.850	Elevación Montañosa, Bosque Nublado, Interconexión física de los Parques Nacionales Henri Pittier y Macarao.
XVIII	MESETA LA GALERA	MÉRIDA	95	Formación Geológica relicto de terraza emergente ubicada en el centro de la Ciudad de Tovar de singular belleza y atractivo paisaje.
XIX	ABRA RÍO FRÍO	TÁCHIRA	1.282	ABRAE entre la región de los Llanos y la depresión Tectónica del Táchira, Regula el Clima en la zona y su entorno.
XX	PIEDRA DE LA TORTUGA Y PIEDRA PINTADA	AMAZONAS	1.950	Enormes afloramientos gamíticos de Bosques y Sabanas.
XXI	TETA DE NIQUITAO-GUIRIGAY	TRUJILLO	18.000	Páramos, Subpáramos, Nacientes de Río, numerosas quebradas, Bosques Nublados, Presencia de objetos Arqueológicos.

*Estas áreas en su mayor parte Tepuyes, fueron decretadas el mismo año y bajo un solo Decreto de Creación.

Fuente: Dirección de Parques Nacionales, INPARQUES.

ANEXO 4

LISTADO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS PARA LA FAUNA.

Tipo de Figura	N°	Nombre	Ubicación	Superficie (ha)
Reserva de Fauna Silvestre	1	Sabanas de Anaro	Barinas	16.331,00
	2	Esteros de Camaguán	Guárico	19.300,00
	3	Ciénagas de Juan Manuel, Aguas Blancas y Aguas Negras	Zulia	70.680,00
	4	Ciénaga de la Palmita e Isla de Pájaros	Zulia	2.525,85
	5	Gran Morichal	Delta Amacuro - Monagas	129.700,00
	6	Tucurere	Falcón	17.800,00
Refugio Fauna Silvestre	1	Caño Guaritico	Apure	9.300,00
	2	De la Tortuga Arrau	Apure - Bolívar	17.431,00
	3	Isla Aves	Dependencias Federales	158.020,56
	4	Cuare	Falcón	11.853,00
	5	Laguna de Boca de Caño	Falcón	453,00
	6	Estero de Chiriguare	Portuguesa	32.000,00
	7	Ciénaga de Los Olivitos	Zulia	22.204,00
Santuario de Fauna Silvestre	1	Cueva de Paraguaná	Falcón	72,24

Fuente: Dirección de Áreas Naturales Protegidas, Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.