



La Sostenibilidad Ambiental de la Política de Desarrollo en Venezuela

Antonio De Lisio

Octubre de 2011



La Sostenibilidad Ambiental de la Política de Desarrollo en Venezuela

Antonio De Lisio

Caracas, Octubre de 2011

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela
Heinrich Sassenfeld

Coordinador Institucional del documento
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Yuraima Isabel Becerra Rivas
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Antonio De Lisio

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida,
siempre y cuando se mencione el nombre de su autor y las instituciones que
coordinaron su elaboración.

Índice

El marco teórico para un país diverso en lo biológico, en lo geográfico y en lo social	1
La valoración de la naturaleza y el ambiente en los planes de la nación y las políticas públicas en Venezuela entre 1958-1998	1
El marco legal y prescriptivo vigente en materia ambiental	4
La Constitución de 1999 nos dirige hacia la sustentabilidad “suave”	5
La legislación ambiental actual y los acuerdos ambientales internacionales suscritos	7
Los Planes de la Nación Bolivarianos	11
<i>El Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007</i>	11
<i>El Plan Nacional Simón Bolívar (PNSB) o Primer Plan Socialista 2007-2013</i>	12
La dimensión ambiental y la sostenibilidad en el actual enfoque del desarrollo	12
La gestión ambiental durante el gobierno bolivariano. Diferencias y similitudes con gestiones anteriores.	12
La inclusión de la perspectiva ambiental y la sostenibilidad de los procesos de formación de políticas públicas: aciertos y desaciertos	16
Conclusiones	19
Recomendaciones de Política: hacia una política pública ambientalmente sostenible	20
Bibliografía	23

El marco teórico para un país diverso en lo biológico, en lo geográfico y en lo social

Desde la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro realizada en 1992, el desarrollo sostenible o sustentable ha tratado de definir las opciones para lograr formas y estilos de vida del ser humano más compatibles con las posibilidades y limitaciones de la naturaleza y así evita comprometer la existencia de generaciones futuras. A lo largo de estas dos décadas han sido numerosos los aportes teóricos y prácticos desarrollados para concretar estas opciones. Uno de estos ha sido la noción de huella ecológica mediante la cual se ha tratado de precisar la capacidad de carga territorial necesaria para sustentar la población humana. Muchos especialistas coinciden en aceptar el indicador de 1,7 Ha/persona, como umbral que separa a las sociedades que lo sobrepasan con demandas de agua, bosque, alimentos por encima de las disponibilidades propias, de las que han tenido la capacidad de regular sus exigencias a la oferta local de esos componentes ecosistémicos.

Venezuela, con una superficie terrestre de 916.455 Km² y con una población estimada de 29.316.346 persona (de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadísticas-INE- de 2009) muestra una huella ecológica nacional de 3,13 Ha/persona, es decir que en teoría considerando que la oferta natural se distribuye por igual en el territorio terrestre nacional y la población del país se reparte también equitativamente, ésta podría duplicarse sin comprometer la sostenibilidad ambiental de su territorio.

Sin embargo, sabemos que ni la población ni los componentes de capacidad de carga se reparten homogéneamente sobre el territorio, produciéndose desbalances que deben ser compensados si se pretende incluir la sostenibilidad ambiental como criterio del desarrollo nacional. En el presente documento se evaluará como este reto ha tratado de ser resuelto durante los distintos períodos de gobierno bolivariano, reconociendo que en esta etapa el discurso y el marco regulatorio oficial han estado como nunca impregnados de sustentabilidad.

La valoración de la naturaleza y el ambiente en los planes de la nación y las políticas públicas en Venezuela entre 1958-1998

El año 1958 marca un hito en la historia política venezolana con la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Desde el punto de vista de la gestión de gobierno, también se evidencia un cambio importante: los planes quinquenales de la nación se convierten en el marco de regulatorio de la acción de gobierno, teniendo su sustento técnico-institucional en la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), creada por el decreto Presidencial No 492 del 30 de diciembre de 1958. Sin embargo estos cambios no implicaron modificaciones en la valoración de la naturaleza. Ésta siguió siendo valorada exclusivamente como un contenedor de recursos energéticos, minerales, edáficos e hidrológicos para el desarrollo ilimitado del país.

Aún así, es necesario reconocer que a partir de 1958 empieza a manifestarse un interés importante por el tema del ordenamiento territorial, el cual se convierte en un factor clave para la sostenibilidad ambiental. A partir de esta fecha, la regionalización se convirtió

en el instrumento fundamental de regulación territorial pero sin cambiar la concepción de naturaleza como “proveedora” ilimitada de recursos. En 1960 surgen las primeras Corporaciones de Desarrollo Regional, junto con otros organismos llamados a estimular la superación de las desigualdades económicas y demográficas regionales que durante la primera mitad del siglo XX petrolero tendieron a magnificarse en el país: Corporación Venezolana de Guayana (CVG); Corporación de los Andes (CORPOANDES); Consejo Zuliano de Planificación (CONZUPLAN); Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO) y; la Comisión para el Desarrollo de la Región Oriental (que posteriormente dio paso a la Corporación para el Desarrollo de la Región Oriental-CORPORIENTE-).

En 1969 el gobierno nacional, en el marco del IV Plan de la Nación, define por primera vez una estructura regional para el país. Posteriormente, los distintos gobiernos de las décadas de los setenta y ochenta siempre presentaron propuestas referidas a la organización regional del territorio, con la intención de superar las desigualdades de desarrollo en el país.

En 1975 con el V Plan de la Nación, el concepto de naturaleza queda subsumido en la emergente noción de ambiente. Esta noción se convierte en un componente nuevo de la gestión de gobierno en Venezuela y con ello en un intento de cambiar la visión del desarrollo soportado en el uso de recursos naturales ilimitados, en una tradición histórica que remonta al mito fundacional de El Dorado (A. De Lisio, 2006). Para garantizar esta nueva visión, se crea el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (MARNR), Despacho que marca un hito fundamental en la gestión ambiental pública en Venezuela, tratando de concentrar un conjunto amplio de actividades:

- Normar el uso y conservación de los recursos naturales renovables, especialmente de los bosques, suelos y agua.
- Control y seguimiento de la contaminación de los distintos medios.
- Ordenamiento territorial, de manera especial en lo relativo a las figuras de áreas naturales protegidas con fines conservacionistas: parques nacionales y monumentos naturales.
- Otorgamiento de permisos de conformidad de uso ambiental y evaluación de impactos ambientales.
- Guardería ambiental.
- Construcción de infraestructura de control y regulación hídrica y de saneamiento ambiental.

En buena medida, esta diversidad de tareas se explica por el traslado de funciones y dependencias de otros Ministerios al recién creado. A continuación se señalan las “migraciones” institucionales realizadas:

- Del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC): Se trasladan al MARNR, la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (DGRNR), en la que se incluía la Sección de Parques Nacionales (el cual dio paso al Instituto Nacional de Parques Nacionales –INPARQUES-) y las Direcciones sectoriales de Suelo, Vegetación y Fauna. Igualmente, la Dirección de Cuencas

Hidrológicas y la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH).

- Se elimina el Ministerio de Obras Públicas (MOP), migrando al MARNR el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) y el Instituto de Cartografía Nacional. Otras instancias del MOP pasan a formar parte de otros dos Despachos: Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) y Ministerio del Transporte y Comunicaciones (MCT).

El MARNR representó uno de los primeros Ministerios del Ambiente en el mundo, y surgió a la luz del debate originado por el informe sobre Límites del Crecimiento del Club de Roma (1972) y de la emblemática propuesta de ecodesarrollo acuñada en la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo del año 1972, organizada por la Organización de Naciones Unidas en Estocolmo. Producto de este particular contexto de crítica y reflexiones sobre las contradicciones que generaba el modelo de desarrollo prevaleciente sobre la naturaleza, al MARNR se le definieron actividades de seguimiento y control de las actividades humanas en el ambiente tales como: el otorgamiento de permisos de conformidad de usos y afectación de recursos naturales, las evaluaciones de impactos ambientales bajo el criterio del "daño mínimo permisible", la educación ambiental bajo las orientaciones del Congreso Mundial de Educación de Tbilisi (1976), la guardería ambiental, actividad en la que hay co-gestión importante de la Guardia Nacional, como componente de las Fuerzas Armadas.

De tal manera que a partir de la segunda mitad de la pasada década de los 70', en Venezuela coexistían dos maneras oficiales de valorar la naturaleza: la primera, asumida por CORDIPLAN, que le confería a la naturaleza un carácter utilitario en tanto proveedora de recursos naturales para el ilimitado desarrollo económico-social y; la segunda, defendida por el MARNR, fundamentada en el ecodesarrollo como propuesta para tratar de limitar el antropocentrismo, reconociendo los límites de tolerancia ecosistémica. De esta manera, surgió una especie de dicotomía entre la acción del MARNR y la del resto de la gestión pública la cual se manifestaba, entre otros aspectos, en la manera de concebir la organización del territorio. Es así como en el VI Plan, se planteó explícitamente supeditar los objetivos ambientales al desarrollo regional, dándole prioridad a la ordenación del territorio como medio para mejorar la calidad ambiental. Con base en el mencionado plan, en 1983 se sanciona la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT), en la que se prefigura un sistema nacional de ordenación con el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) como instrumento regulatorio de la ordenación territorial, con el cual debían vincularse los Planes Regionales y Estadales. En este instrumento se trató de armonizar las señaladas diferencias institucionales- entre el MARNR y el resto de las instituciones- estableciendo una instancia superior de coordinación: la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, presidida por el Jefe de CORDIPLAN con una Secretaria Técnica ejercida por el MARNR. Sin embargo, en paralelo, este Despacho adelantó el proyecto Sistema Ambientales de Venezuela basado en criterios físico-biológicos, sin orientación socio-económica alguna de uso y valorización de la naturaleza.

Posteriormente con el VII Plan se intenta desconcentrar la gestión ambiental, mediante la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, sancionada en 1989, en la que se le asigna a los

estados la competencia de la protección ambiental. Con este instrumento, se complementa la disposición de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) en la que se establece que "...el desarrollo urbanístico salvaguardará los recursos ambientales y la calidad de vida en los centros urbanos". Se debe recordar que esta ley fue sancionada en 1983, en paralelo a la Ley de Ordenación del Territorio y como marco regulatorio del Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR), otra de las resultantes de la división del MOP.

El VIII Plan de la Nación (El Gran Viraje) y el IX Plan (Agenda Venezuela), introdujeron una tercera posición en discordia: la naturaleza y el ambiente regulados por la competitividad del mercado en el marco de la globalización. La políticamente turbulenta década en cual la gestión del país estuvo orientada por criterios como las ventajas competitivas, las cadenas valor de los "commodities", entre otros, significó tanto el abandono de la regionalización como factor de equilibrio socio-económico, como la reducción de la capacidad de gestión del MARNR, Despacho que fue sometido a un proceso de reingeniería que significó la merma de las capacidades técnicas y cognitivas que había venido acumulando. Sin embargo, no se logró cambiar el carácter público de los bienes ambientales objeto de las políticas que estuvieron en manos del MARNR desde su creación, como el suministro de agua potable y el tratamiento de aguas servidas.

El marco legal y prescriptivo vigente en materia ambiental

A finales de 1999, con la aprobación de una nueva Constitución Nacional (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela-CRBV-) se asume un nuevo proyecto de país en el que se considera al "[...] equilibrio ecológico y los bienes ambientales jurídicos como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad" (CRBV, 1999: Preámbulo); también se asume el desarrollo sustentable como modelo a seguir para que el Estado implante una "política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblaciones, sociales, culturales, económicas y políticas" (CRBV, 1999: Art.128). Además se establece la obligación estatal en la promoción de la agricultura sustentable, "como base estratégica del desarrollo rural integral" (CRBV, 1999: Art. 305) y se define al turismo como una actividad "prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sustentable" (CRBV, 1999: Art. 310). Como se puede apreciar, el texto constitucional vincula de manera indefectible la sustentabilidad con el ordenamiento del territorio como instrumento privilegiado de la planificación del desarrollo, y apunala las actividades económicas que pudiesen propiciar el uso duradero de los bienes biológicos vegetales, animales y del paisaje. Con ello, actuando en este nivel superior del legislativo, legitimado además por el carácter refrendario de la CRBV, asumiendo un modelo de desarrollo alternativo, se establece el marco normativo que debería evitar la continuidad de las disputas institucionales señaladas anteriormente. El territorio y las posibilidades que ofrece para el aprovechamiento sustentable agrícola y turístico, se convierte en la clave para evaluar la inclusión de la sustentabilidad ambiental a lo largo del proceso bolivariano, un período sin embargo bastante heterogéneo en cuanto al desempeño del Gobierno Nacional en el cumplimiento de su obligación de lograr el ordenamiento territorial venezolano como base del desarrollo sustentable del país, como se verá más adelante.

Antes, sería importante realizar algunas precisiones sobre el tipo de sustentabilidad que constitucionalmente se está privilegiando en Venezuela.

La Constitución de 1999 nos dirige hacia la sustentabilidad “suave”

El texto constitucional se impregna de orientaciones de desarrollo alternativo; sin embargo se debe recalcar que se trata de posiciones de sustentabilidad de tipo “suave” por cuanto el Estado Nacional no solo mantiene su derecho de propiedad y explotación del petróleo, un recurso natural no renovable, (CRBV, 1999: Art. 302), en una tradición que se remonta a la segunda década del siglo XX, sino que además Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) pasa a ser un bien constitucional (CRBV, 1999: Art. 303). La viabilidad de una estrategia sostenible en Venezuela en buena medida depende de evitar las posiciones “duras”, “maximalistas” en el corto y en el mediano plazo, dada la dependencia del país al petróleo. Éste, al ser un recurso natural no renovable en la escala de tiempo humano, no brinda posibilidad alguna de uso duradero. La propuesta de sostenibilidad “dura” descarta cualquier posibilidad de uso de los depósitos agotables de capital natural. En cambio en la variante definida como sostenibilidad minimalista o “suave”, se considera como opción la compensación de la merma del capital natural no renovable (CNNR), con aumento de capital social (CS) y el desarrollo de programas para incrementar la disponibilidad del patrimonio natural renovable (PNR).

Para comprender cabalmente el significado y alcance de la sostenibilidad minimalista en Venezuela, se debe tener muy presente que el hidrocarburo ha tenido un peso fundamental en la vida política del país desde su valorización como “riqueza nacional”, calificativo que quedó acuñado en la redacción de la primera ley petrolera nacional en 1920. De esta manera Gumersindo Torres, Ministro de Fomento de la época y responsable de la formulación de la misma, quiso resaltar el carácter público de los yacimientos petroleros nacionales anclado en el precepto decimonónico del Estado dueño de toda la riqueza del subsuelo. Así el país de los últimos ochenta años se ha configurado sobre la base de la idea del carácter estatal de la “riqueza” petrolera, es decir de la “riqueza nacional”. (Coronil, 2002).

Se debe resaltar que la creación de un Ministerio del Ambiente solo fue posible circunscribiendo al Despacho al ámbito de los recursos naturales renovables, dejando los no renovables, hidrocarburos y minerales, bajo la responsabilidad de otras instancias; es decir, el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, no actúa directamente en la planificación del aprovechamiento de estos recursos. Durante la etapa bolivariana se profundiza el papel del Ministerio sobre la naturaleza que aún no valoramos como “riqueza nacional”, al sumarse al organigrama oficial la Dirección de Diversidad Biológica (Otra adición en la estructura del Despacho durante esta etapa estamos evaluando es el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología- INAMETH-).

La legislación ambiental actual y los acuerdos ambientales internacionales suscritos

Durante el proceso bolivariano, la legislación ambiental venezolana ha incrementado su incidencia y vinculación temática. A los campos tradicionales se le suman nuevos, arrojando una muy amalgamada cobertura: calidad ambiental (aire, agua, materiales y desechos peligrosos, desechos no peligrosos, ruido), recursos naturales, diversidad biológica, recursos forestales, fauna silvestre, parques de recreación, Áreas bajo Régimen de Administración Especial-ABRAE-, control de ejecución de obras y actividades, control de ejecución de obras prevención y control de incendios forestales, zonas costeras, espacios acuáticos e insulares, tierras y desarrollo agrario, guardería ambiental, indígenas, seguridad, salud, planificación, participación, cooperativas, planificación, procedimientos y funciones administrativas. En el siguiente cuadro, se recogen los principales instrumentos de la legislación ambiental nacional vigentes con incidencia en la formulación de políticas públicas:

Cuadro No.1: Legislación ambiental nacional vigente

Generales
Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.833 del 22 de Diciembre de 2006.
Ley Penal del Ambiente. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 4.358 Extraordinario del 03 de Enero de 1992.
Decreto No. 1.257 referido a Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente. Gaceta Oficial No. 35.946 del 25 de Abril de 1996.
Resolución No. 56 de fecha 04-07-96, emanada del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por la cual se dictan las Normas sobre Recaudos para la Evaluación Ambiental de Programas y Proyectos Mineros y de Exploración y Producción de Hidrocarburos. Gaceta Oficial No. 5.079 Extraordinario del 19 de Julio de 1996.
Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio publicada en la Gaceta Oficial N° 3.238 del 11 de agosto de 1983
Calidad de Aire
Decreto No 4.335 sobre Normas para Regular y Controlar el Consumo, la Producción, Importación, Exportación y Uso de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. Gaceta Oficial N° 38.392 del 07 de marzo de 2006.
Decreto No 638 referido a Normas sobre Calidad del Aire y Control de la Contaminación Atmosférica. Gaceta Oficial No. 4.899 Extraordinario del 19 de Mayo de 1995. .
Decreto No. 2.673 referido Normas sobre Emisiones de Fuentes Móviles. Gaceta Oficial No. 36.532 del 04 de Septiembre de 1998.
Resolución No. 334 de fecha 30-11-98 sobre Normas Relativas a la Certificación de Emisiones Provenientes de Fuentes Móviles. Gaceta Oficial No. 36.594 del 02 de Diciembre de 1998.
Calidad de agua
Ley de Aguas. Gaceta Oficial N° 38.595 de fecha 02 de enero de 2007.
Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento. Gaceta Oficial No. 5.568 del 31 de Diciembre de 2001.
Decreto No. 883 sobre Normas para la Clasificación y el Control de la Calidad de los

Cuerpos de Agua y Vertidos o Efluentes Líquidos. Gaceta Oficial No. 5.021 Extraordinario del 18 de Diciembre de 1.995.
Decreto No. 1.400 relativo a Normas sobre Regulación y el Control del Aprovechamiento de los Recursos Hídricos y de las Cuencas Hidrográficas. Gaceta Oficial No. 36.013 del 02 de Agosto de 1996.
Materiales-Desechos peligrosos
Ley No. 55. Ley sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos. Gaceta Oficial No. 5.554 Extraordinario del 13 de Noviembre de 2001.
Decreto No. 2.210 sobre Normas Técnicas y Procedimientos para el Manejo de Material Radiactivo. Gaceta Oficial No. 4.418 Extraordinario del 27 de Abril de 1.992.
Decreto No. 2.218 sobre Normas para la Clasificación y Manejo de Desechos en Establecimientos de Salud. Gaceta Oficial No. 4.418 Extraordinario del 27 de Abril de 1992.
Decreto No. 1.847 de fecha 19-09-91, Reglamento General de Plaguicidas. Gaceta Oficial No. 34.877 del 08 de Enero de 1991.
Desechos no peligrosos
Ley de Residuos y Desechos Sólidos Gaceta Oficial No. 38.068 del 18 de Noviembre de 2004.
Decreto No. 2.216 de fecha 23-04-92, sobre Normas para el Manejo de los Desechos Sólidos de Origen Doméstico, Comercial, Industrial o de cualquier otra naturaleza que no sean peligrosos. Gaceta Oficial No. 4.418 Extraordinario del 27 de Abril de 1992.
Ruido
Decreto No. 2.217 relativo a Normas sobre el Control de la Contaminación Generada por Ruido. Gaceta Oficial No. 4.418 Extraordinario del 27 de Abril de 1.992.
Componentes Biológicos
Ley de Gestión de la Diversidad Biológica. Gaceta Oficial No. 39.070 del 1 de diciembre de 2008.
Decreto No. 6.070 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Bosques y Gestión Forestal. Gaceta Oficial No. 38.946 del 05 de Junio de 2008.
Ley Forestal de Suelos y de Aguas. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 997 Extraordinario del 08 de Enero de 1966.
Decreto No. 2.214 Normas para la Administración de Actividades Forestales, en Reservas Forestales, Lotes Boscosos, Áreas Boscosas Bajo Protección y Áreas Boscosas en terrenos de propiedad privada destinadas a la producción forestal permanente. Gaceta Oficial No. 4.418 Extraordinario del 27 de Abril de 1992.
Decreto No. 2.026, por el cual se dictan las Normas sobre Plantaciones Forestales Comerciales y de uso múltiple. Gaceta Oficial No. 33.922 del 09 de Marzo de 1988.
Decreto No. 1.804. Reglamento Parcial de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas sobre la Regulación de las Actividades que impliquen destrucción de Vegetación con fines agropecuarios. Gaceta Oficial No. 32.652 del 25 de Enero de 1983.
Decreto No. 1.843 referente a Normas para la Protección de los Manglares y sus Espacios Vitales Asociados. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 34.819 del 14 de Octubre de 1991.
Decreto No. 846 sobre Normas para la Protección de Morichales. Gaceta Oficial No. 34.462 del 8 de Mayo de 1990.
Decreto No. 1.659 Reglamento Parcial de la Ley Forestal de Suelos y Aguas Sobre Repoblación. Gaceta Oficial No 34.808 de fecha 27 de septiembre de 1991.
Ley de Protección a la Fauna Silvestre. Gaceta Oficial No. 29.289 del 11 de Agosto de 1970.
Decreto No. 3.269 Reglamento de la Ley de Protección a la Fauna Silvestre. Gaceta Oficial No. 5.302 Extraordinario del 29 de Enero de 1999.
Decreto No. 628. Reglamento de la Ley de Protección a la Fauna Silvestre. Gaceta Oficial No. 4.925 Extraordinario del 29 de Junio de 1995.

Decreto No. 2.223 sobre Normas para Regular la Introducción y Propagación de Especies Exóticas de la Flora y Fauna Silvestres y Acuáticas. Gaceta Oficial No. 4.418 Extraordinario del 27 de Abril de 1992.
Ejecución de obras
Decreto No. 2.212. Normas sobre Movimientos de Tierra y Conservación Ambiental. Gaceta Oficial No. 35.206 del 07 de Mayo de 1993.
Decreto No. 2.226 sobre Normas Ambientales para la Apertura de Picas y Construcción de Vías de Acceso. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 4.418 Extraordinario del 27 de Abril de 1.992.,
Decreto No. 2.220. Normas para Regular las Actividades Capaces de Provocar Cambios de Flujo, Obstrucción de Cauces y Problemas de Sedimentación. Gaceta Oficial No. 4.418 Extraordinario del 27 de Abril de 1992.
Riesgos/ Control y prevención de incendios
Ley de Gestión Integral de Riesgos Socio naturales y Tecnológicos. Gaceta Oficial N° 39.095 del 9 de enero de 2009.
Decreto No. 2.486 de fecha 13-12-77, por el cual se adoptan las medidas necesarias para prevenir, controlar y extinguir los incendios forestales, Gaceta Oficial No. 31.382 del 14 de Diciembre de 1977.
Decreto No. 46. Reglamento sobre Prevención de Incendios. Gaceta Oficial No. 30.375 del 16 de Abril de 1974.
Guardería ambiental
Decreto No. 1.221 de fecha 02-11-90. Reglamento Sobre Guardería Ambiental. Gaceta Oficial No. 34.678 del 19 de Marzo de 1991.
Decreto N. 2.127 sobre las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente. Gaceta Oficial No. 31.219 del 22 de Abril de 1977.
Vinculadas y vinculantes de alcance nacional
Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Gaceta Oficial No. 37.594 del 18 de Diciembre de 2002.
Ley Orgánica de Salud. Gaceta Oficial No. 36.579 del 11 de Noviembre de 1998.
Decreto No. 5.078. Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Gaceta Oficial No. 38.596 del 03 de Enero de 2007.
Decreto No. 1.528 con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación. Gaceta Oficial No. Extraordinario del 13 de Noviembre de 2001.
Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Pública Gaceta Oficial No. 37.509 del 20 de Agosto de 2002.
Ley de los Consejos Locales de Planificación. Gaceta Oficial No. 38.591 del 26 de Diciembre de 2006.
Ley de los Consejos Comunales del 6 de abril de 2006. Gaceta Oficial No. 5.806 Extraordinaria del 10 de Abril de 2006.
Decreto No. 1.440 con Fuerza de Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de fecha 30/08/2001. Gaceta Oficial No. 37.285 del 18 de Septiembre de 2001.
De alcance sectorial
Resolución No.00044 que Prohíbe la Ocupación Ilegal de los Espacios Declarados como Parques Nacionales, Monumentos Naturales, así como de los Parques de Recreación. Gaceta Oficial No. 39.231 del 30 de Julio de 2009.
Decreto No. 2.817 sobre Administración de los Parques de Recreación a Campo Abierto o de Uso Intensivo adscritos al Instituto Nacional de Parques. Gaceta Oficial No. 35.560 del 15 de Octubre de 1998.
Decreto No. 6.126, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos. Gaceta Oficial No. 5.890 Extraordinario del 31 de julio de 2008.
Decreto con Rango y Fuerza de Ley No. 1.468 de fecha 27-09-01 de Zonas Costera Gaceta Oficial No. 37.319 del 07 de Noviembre de 2001.
Decreto No. 5.930 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura Gaceta Oficial

No. 5.877 del 14 de Marzo de 2008.
Decreto No. 2.267 de fecha 26-11-92, por el cual se dictan las Normas Técnicas Conservacionistas para Controlar el Ejercicio de la Actividad Pesquera. Gaceta Oficial No. 35.103 del 01 de Diciembre de 1992.
Decreto con Rango y Fuerza de Ley No. 1.546 de Tierras y Desarrollo Agrario. Gaceta Oficial No. 37.323 del 13 de Noviembre de 2001.
Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Gaceta Oficial No. 38.344 del 27 de Diciembre 2005.
Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. Gaceta Oficial No. 37.118 del 01 de Diciembre de 2001.
Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE). Gaceta Oficial No. 36.110 de fecha 18 de diciembre de 1996

Fuente: Planigestión. Tomado de RED ARA 2011. Elaboración propia

Como se puede apreciar a lo largo del período de gobierno bolivariano se han decretado y sancionado un conjunto de leyes que plantea la necesaria imbricación del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente con otros Ministerios: Ministerios del Poder Popular para la Energía y Petróleo (MPPEP), para la Energía Eléctrica (MPPEL)- especialmente a través de la Corporación Eléctrica (CORPOLEC) y filiales-, para la Vivienda y Hábitat (MPPVH), la Agricultura y Tierras (MPPAT) (y sus adscritos Instituto Nacional de Tierras –INTI- y Nacional de Investigaciones Agrícolas –INIA-), para la Salud (MPPS), para el Turismo (MPPTUR), para Transporte y Comunicaciones (MPPTC) - y su adscrito, el Instituto De Espacios Acuático- INEA-, para las Industrias Básicas y Minería (MPPIBM), para los Pueblos Indígenas (MPPPI), para la Planificación y Finanzas (MPPPF), para las Relaciones Interiores y Justicia (MPPRIJ)- especialmente a través de su Dirección Nacional de Protección Civil y la Administración de Desastres- y; para la Defensa (MPPD). De manera similar, la relevancia que adquiere la educación e investigación ambiental en la legislación nacional, propicia los vínculos entre MPPAMB y los Ministerios del Poder Popular para Educación (MPPE), Educación Superior (MPPES) y Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias (MPPCTI), a través de la Ley Orgánica de Ciencia y Tecnología (LOCTI), el Programa de Estímulo a la Investigación (PEI) y la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (FUNVISIS). Adicionalmente, dado que el ambiente es un derecho y deber consagrado en la Constitución se deben resaltar las acciones que en materia de defensa del derecho a un ambiente sano ejercen el Ministerio del Poder Popular Público y la Defensoría del Pueblo.

En materia de acuerdos internacionales, en el siguiente cuadro se recoge la diversidad de los compromisos suscritos por áreas

Cuadro No. 2 Los compromisos ambientales del país en materia ambiental

Áreas de Protección Especial, Flora y Fauna: Protocolo relativo a Especies Silvestres Especialmente Protegidas (SPAW); Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO.; Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar); Tratado de Cooperación Amazónica; Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, Constitución de la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza.; Protección de la Flora, de la Fauna y de las

Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América

Armas: Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Minerales relacionados; Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción.

Amenazas Naturales: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono; Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales; Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación.

Hidrocarburos: Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos; Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos; Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Caribe; Protocolo Relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe; Convención Internacional para impedir la Contaminación de las Aguas del Mar por los Hidrocarburos.

Contaminación Química: Convenio de Róterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentales Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos; Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.

Biodiversidad: Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica.; Enmiendas al Estatuto del Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología; Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Nuclear: Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares. Acuerdo de Cooperación para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología Nucleares en América Latina y el Caribe; Enmienda del Artículo VI del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica. **Madera:** Convenio Internacional de las Maderas Tropicales 1994.

Mar: Acuerdo sobre el programa Internacional para la Conservación de los Delfines; Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas; Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los Buques, Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe; Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar; Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua.

Fuente: Planigestión. Tomado de RED ARA 2011. Elaboración propia

Los Planes de la Nación Bolivarianos

Durante los 12 años de gobierno del presidente Hugo Chávez Frías, se han formulado dos planes de la Nación: Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2001-2007 (MPD, 2001) - en el marco del cual se introdujo en el 2004 la variante "El Salto hacia adelante"- y el Plan Nacional Simón Bolívar, también conocido como el Primer Plan Socialista 2007-2013. A continuación se considerarán brevemente los aspectos resaltantes de cada uno de ellos en función de los propósitos de este documento.

El Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007

En este Plan se plantea una estrategia nacional basada en cinco equilibrios, a saber: político, social, económico, internacional y territorial. Se privilegia la estrategia de “descentralización desconcentrada”, en el marco de los lineamientos que anunciaban no solo el retorno a la ordenación regional del país, relegada durante la década anterior, sino un remozamiento de los métodos y teorías de la planificación conocidos en el país – se introdujeron experiencias como las zonas especiales japonesas y se elevó el estatus político de la ordenación al territorial, al considerarla como tema de integración continental-. Esta revalorización se expresó de manera clara el organigrama de la estructura del gobierno nacional con la creación del Viceministerio de Planificación Regional en el Ministerio de Planificación y Desarrollo, que se encargó de rescatar las Corporaciones de Desarrollo Regional, tratando de crear una imagen geográfica del país en función de los Ejes y las Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES) y así apuntalar las fachadas de integración regional del país alternas al Caribe: Andes. Amazonas, Llanos y Atlántico. .

La implementación territorial de esta propuestas se plasmó en el estudio “Formulación del Plan para el Desarrollo Sostenible de la región Programática para el Eje Orinoco Apure” (EOA), realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES) conjuntamente con el Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB)- ambos de la Universidad Central de Venezuela (UCV)- para el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD, hoy Ministerio del Poder Popular para la Planificación y las Finanzas-MPPPF-).

En el marco de este Plan y luego de la victoria del Presidente Chávez en el referéndum revocatorio de 2004, el gobierno plantea el “Salto hacia adelante”, que implicó en materia de ordenamiento territorial la figura de los Núcleos de Desarrollo Endógenos (NUDE), que intentaron complementar a las ZEDES en la búsqueda de la potenciación del desarrollo local desde y para “adentro”. En el marco de estos lineamientos se elaboró el “Plan de Desarrollo Integral del Eje Norte Llanero” (ENLI) elaborado por el CENAMB y la UCV para el MPD (hoy MPPPF)

El Plan Nacional Simón Bolívar (PNSB) o Primer Plan Socialista 2007-2013

Con la reelección del Presidente Chávez en el 2006, se inicia la etapa socialista de su gobierno. Las orientaciones de este período quedan recogidas en El Plan Nacional Simón Bolívar (PNSB) Primer Plan Socialista Económico y Social 2007-2013, en el que aparecen como estrategias de relevancia para el ambiente:

- Garantizar la administración de la biosfera para producir beneficios sustentables
- Ordenar el territorio asegurando la base de sustentación ecológica
- Conservar y preservar ambientes naturales
- Ajustar el metabolismo urbano disminuyendo la carga sobre el ambiente
- Generar de alternativas ante la explotación de los recursos no renovables

En materia de ordenamiento territorial el gobierno privilegia *El Plan Socialista Orinoco (PSO)*, sustentado en el Plan Estratégico de Refinación de PDVSA. A pesar del mantenimiento de las orientaciones dirigidas a la desconcentración espacial, el se contradice con las propuestas sustentables y endógenas que trataron de impulsarse con el Eje Orinoco-Apure (EOA) y el Eje Norte Llanero (ENLL) en las etapas anteriores.

La dimensión ambiental y la sostenibilidad en el actual enfoque del desarrollo

La gestión ambiental durante el gobierno bolivariano. Diferencias y similitudes con gestiones anteriores

Como se ha visto, la gestión ambiental a nivel programático ha tratado de concentrarse alrededor de la obligación constitucional del Estado de lograr el ordenamiento territorial sostenible del país, definiendo Nuevas Regiones y Planes Funcionales. Sin embargo se deben establecer diferencias entre el Eje Orinoco Apure, el Eje Norte Llanero y el Plan Socialista(PSO), ya que mientras en los primeros se intentó lograr una gestión ambiental realmente articulada entre las distintas instancias del poder central y local que hacen viable la sostenibilidad económica, social, ecológica y territorial, con el PSO lo ambiental queda reducido fundamentalmente a la consideración de la calidad de medios, agua, aire y tierra, no como oportunidad para pensar en el desarrollo alternativo. Ahora bien, dado que la Constitución apuntala a la agricultura y al turismo como actividades sustentables, para la evaluación de la gestión ambiental sustentable bolivariana resulta importante considerar el desempeño que el gobierno ha tenido en estos sectores. En el siguiente cuadro se tiene una síntesis de los logros obtenidos de las distintas fuentes de información oficial.

Cuadro No. 3. Los logros del gobierno en actividades con potencial sustentable

1. El Instituto Nacional de Tierras, entre 2003-2007, entregó 82.326 instrumentos agrarios (Cartas Agrarias, Declaratorias de Permanencia y Títulos de Adjudicación), contemplados en la "Ley de Tierra y Desarrollo Agrario", sobre una superficie de 3.682.822,6726 hectáreas beneficiando de forma directa a 82.326 Unidades Productivas (entre campesinos y cooperativas) e indirectamente a más de 80.000 familias. Creación de 85 Fundos Zamoranos que suman de 204.798,10 hectáreas, distribuidos en 21 Estados, vinculando 445 y 6.413 familias
2. La Fundación CIARA muestra como logros: 116.789 familias rurales, 3.146 organizaciones promovidas (396 son socio-financieras, 783 socio-comunitarias y 1.967 socio-productivas); acompañamiento de 11.996 lanceros y lanceras de la Misión Vuelvan Caras, 92 Núcleos de Desarrollo Endógeno Agrícolas, los primeros eslabones del reordenamiento territorial que se intentó durante el período del "Salto hacia Adelante" ; 37 fundos zamoranos atendidos; 588 cooperativas asistidas y capacitadas ; 11 mil kilómetros de rehabilitación de vialidad agrícola, la instalación de 757 sistemas de riego y 426 relacionadas con servicios básicos, lo que contempla electrificación y saneamiento ambiental, entre otros servicios. Esto ha generado en las comunidades, la creación de 141.649 empleos directos, como un

número importante de empleos indirectos. Se promueve la agricultura periurbana.
<p>3. En 2006 se crea el Banco Agrícola de Venezuela (BAV), que para el 2010 contabilizaba 27.965 créditos entregados través de su banca social, por 4 mil 259 millones 435 mil 535 bolívares fuertes, para financiar más de 534 mil hectáreas.</p> <p>.La totalidad de los créditos agrícolas entregados han estado dirigidos a incentivar la producción de rubros prioritarios para el país, como la Ganadería de Doble Propósito (divida en dos modalidades: mejoramiento de fincas o módulo de pastoreo intensivo para el abastecimiento de carne y leche), la siembra de girasol, maíz, arroz, café, sorgo, soya, leguminosas, raíces y tubérculos, algodón, caña de azúcar, caraotas, plátanos, cacao y cultivos bajo ambientes protegidos (invernaderos). Se destaca particularmente la cosecha de hortalizas, así como la adquisición de maquinaria agrícola, camiones 350, tractores VENIRAN e implementos.</p> <p>El estado Guárico ocupa el primer lugar entre las entidades con financiamientos liquidados. Le siguen Portuguesa, Barinas, Apure y Lara, respectivamente. Se favorecen especialmente a los productores organizados en: Consejos Comunales de campesinos y campesinas, Consejos de pescadores y pescadoras y; en Redes de Productores Libres y Asociados.</p>
<p>4. Incremento del movimiento cooperativista primero a través de la Misión Vuelvan Caras, concebida como instrumento del desarrollo endógeno, luego sustituida por la Ché Guevara. El último registro en 2007, indicaba la existencia de 30.000 cooperativas agrícolas en el país.</p>
<p>5. Bajo la coordinación del Instituto Nacional de Industrias Agrícolas (INIA) del Ministerio de Ciencia y tecnología (MCT) (hoy Ministerio de Ciencia, Tecnología e Investigación-MCTI-) se impulsó, a partir del 2004, el Plan Nacional de Semillas para reducir los niveles de importación de dicho insumo atendiendo a las siguientes metas por rubros: 100% en hortalizas; 60-70 % en maíz, 50 % en papa. Sin alcances precisos se ha trabajado también con granos de caraota, frijol, yuca, caña de azúcar, arroz, maíz amarillo, soya, hortalizas; especies forrajeras y sorgo que apuntalan la producción animal</p>
<p>6. En el 2008, se formula como política: "<i>expropiar y rescatar tierras ociosas o sin propiedad fundamentada</i>", en el marco de la cual se crean las Corporaciones Venezolanas Agrarias (lácteos, café, cereales y oleaginosas, entre otras) y las Empresa Comercializadora de Insumos y Servicios Agrícolas S.A. (ECISA)). Para el 2010 se habían intervenido 2.001.823 hectáreas de 935 predios en propiedades de latifundio.</p>
<p>7. En 2010, con la Misión Agro-Venezuela, especialmente fundamentada en la adquisición forzosa de la empresa Agroisleña que se transformó en la empresa Agro Patria, el gobierno inicia su intervención directa en la comercialización de insumos agrícolas para bajar los costos de mercado.</p>
<p>8. En el mensaje anual 2010 en la Asamblea Nacional, el Presidente Chávez destacó que a pesar de las dificultades climáticas de ese año se registraron los siguientes incrementos productivos: 10% en sorgo, 7,47% en maní, 10% en arvejas, 17% en frijol, 7% en quinchoncho, 3,6% en ajonjolí, 22% en algodón y; 1,7%.en caraota. En materia pecuaria destacó incrementos de 14,7 % en carne bufalina y de 40% en carne bovina. El incremento en la producción porcina fue de 6%.</p>
<p>9. En el 2006 se crea la Misión Árbol, con la intención de enfrentar el grave problema de la deforestación en el país. Como metas a cinco años, se establecieron la siembra de 30 mil Kg. de semillas y 92 millones de plantas en</p>

una extensión de 150.000 Ha. Todo ello propiciando la co-gestión con las comunidades mediante la constitución de comités conservacionistas locales. Para el 2010 se habían constituido 1010 de estas organizaciones de base, en los 24 estados del país, diseminados en 167 municipios.

10. La definición de las Zonas de Interés Turístico (ZIT), privilegiando los destinos andinos y costa caribe: Mérida, Táchira, Trujillo, Puerto Cabello, Barlovento, Penínsulas de Paraguaná y Paria, entre otros

Fuente: Martínez 2006, CVA 2010, MINAMB 2006; MAT, 2010; MINTUR (s/f), Polanco 2011. Secretaria de la Presidencia 2010. Elaboración propia

Aceptando que los datos reflejan lo ocurrido en la realidad, cabría preguntarse si realmente dichos números reflejan avances en materia de sostenibilidad ambiental, es decir, en mejorar las condiciones de capacidad de carga territorial para garantizar el suministro duradero de alimentos.

Desde nuestro punto de vista solo apuntan hacia esa meta el interés especial por el café, un cultivo conservacionista, y el incremento del rebaño bufalino mejor adaptado a las condiciones de inundación de hasta 9 meses al año en el medio llanero. En cambio pareciera que la cartera crediticia agrícola va en sentido contrario, si se considera que el estado Guárico, siendo la entidad federal que ha concentrado la mayor cantidad de financiamiento del Banco Agrícola de Venezuela (BAV), es a su vez el que registra una tasa de deforestación del 3,30% (la más alta del país entre el 2000 y el 2009). En estos nueve años se ha reducido en 2.066 km² la cubierta boscosa guariqueña, aumentando la huella ecológica carbono. Esta situación se generaliza para otros tres estados llaneros: Anzoátegui, Barinas, Apure (estos dos últimos también importantes receptores de financiamiento proveniente del BAV). Estas entidades muestran tasas de deforestación alta (entre 2% y 2,5 %) registrando una reducción conjunta de 6.470 Km² de bosques. Durante el período considerado, en estas cuatro entidades llaneras se concentró el 61,61% del total de deforestación boscosa registrada en los 20 estados que se despliegan al norte del Orinoco, estimada en 13.854,64 km².

Se debe recordar que históricamente la ampliación de la frontera agrícola ha sido la causa principal de la deforestación al Norte del río Orinoco. Desde 1980 hasta el año 2009, la cubierta boscosa de los llanos y del arco andino-costero se redujo en un 47,3 % al pasar de 182.900,8 km² a 95.856 km². Se trata de 86.064,9 km² menos de bosque debido en un 75% a la expansión de la actividad agrícola sobre todo en las tierras del piso tropical, es decir con altura por debajo de los 500 metros sobre el nivel del mar. Considerando esta relación agricultura-deforestación se evidencia la similitud entre la gestión ambiental bolivariana y la de los gobiernos anteriores.

En cuanto al tercer componente de la capacidad de carga para la determinación de la huella ecológica, la disponibilidad de agua, vemos como se mantienen en la lista de rubros prioritarios el sorgo y el algodón, ambos de alta demanda de agua. En la medida en que no se atiende la necesidad de bajar las exigencias sobre las bases territoriales locales, adaptando nuestras demandas a la oferta eco básica se hace difícil pensar en la soberanía alimentaria. Para el período 1999-2004, las fuentes oficiales registran que el país importaba el 43% de las calorías que consumía, el 44,55% de las proteínas y el 59,75 de las grasas. Para el primer semestre del

2008, el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación refleja como logro la adquisición de “659.419 toneladas de productos alimenticios de las cuales 237.085 son compras nacionales y 422.334 corresponden a compras internacionales, a través del Plan Global de Compras ejecutado por la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (La CASA, S.A.)” [En línea] <http://www.minpal.gob.ve/i> (consulta 19-08-11). En otras palabras se ha mantenido la agricultura de puerto, propia del desarrollo exógeno que induce el rentismo petrolero, en abierta contradicción con los postulados del desarrollo sustentable endógeno.

Esta situación de similitud de resultados se mantiene al revisar el desempeño de la gestión ambiental bolivariana a la luz de otros aspectos que han sido tema de atención legislativa y programática, tales como:

- **Residuos sólidos:** no se han incentivado medidas de reciclaje y reuso alguno. A pesar de la Ley de Residuos Sólidos se mantienen centenares de botes ilegales. Entre los 311 vertederos reconocidos, pocos son gestionados y controlados adecuadamente. Siguen evidenciándose comunidades que viven de la venta no controlada de lo que recogen en estos sitios.
- **Contaminación del aire:** A pesar de la regulación del metabolismo urbano que se plantea en el Plan Nacional Simón Bolívar (PNSB) 2007-2013, poco se ha hecho para controlar las fuentes móviles, principales agentes de contaminación de este medio especialmente en las concentraciones metropolitanas del norte del país; éstas, además, evidencian también altos niveles de ruido. En las áreas de producción petrolera se siguen reportando emisiones no controladas.
- **Contaminación de agua:** La Ley de Agua no ha frenado la degradación de los cursos de agua como colectores de aguas residuales. La industria siderúrgica y petrolera estatal sigue siendo la principal fuente de contaminación por metales pesados. No se ha logrado reducir la contaminación en la extensa línea de costa a pesar de la Ley de Zonas Costeras. Llama la atención que a pesar de ello, El Ministerio de Turismo sigue privilegiando la creación de Zonas de Interés Turístico en las particularmente degradadas y presionadas playas caribeñas.
- **Contaminación del suelo:** La ratificación del convenio de Estocolmo no ha propiciado en control de las fuentes que generan contaminantes orgánicos persistentes (COP); en especial llaman la atención los casos del policloruro de bifenilo cuya principal fuente está representada por algunas empresas básicas del Estado y los plaguicidas y fertilizantes utilizados en la agricultura de presión ambiental, aún predominante en el país. Además, los problemas de sodificación y compactación de suelo por prácticas agrícolas agresivas con el ambiente siguen ocurriendo. Esta última es una afectación particularmente registrada en el medio llanero, foco especial de las propuestas de agricultura alternativa que al parecer no logran materializarse.
- **Amenazas naturales:** La Ley de Gestión Integral de Riesgos no ha servido para reducir la vulnerabilidad del país frente a las amenazas climáticas, geológicas y epidemiológicas. Contrariamente, se están tomando decisiones

que aumentan la vulnerabilidad como la ocupación urbana de la Zona Protectora de Caracas.

- **Biodiversidad:** La Ley de Biodiversidad no ha potenciado la valorización de la "riqueza" renovable del país. Seguimos anclados en la visión de nación con futuro exclusivamente petrolero a pesar del agotamiento del modelo rentista heredado del siglo XX venezolano.

La inclusión de la perspectiva ambiental y la sostenibilidad de los procesos de formación de políticas públicas: aciertos y desaciertos.

El proceso Bolivariano ha estado especialmente dirigido por la idea de redistribución progresiva del ingreso petrolero, dándole mayor participación a los sectores populares que habían quedado relegadas sobre todo a partir de los años setenta, cuando se registró un aumento en la tendencia regresiva de la distribución del presupuesto de la Nación. De acuerdo a Arena y Gómez (1999) estamos en la presencia de un ejercicio "redentor" de gobierno, en el que se ha tratado de poner el acento en la satisfacción de las demandas primarias insatisfechas de las grandes mayorías nacionales especialmente en el área de: vivienda, alimentación, salud, educación. Este objetivo, que denota un claro sentido clasista, ha marcado las políticas públicas en Venezuela durante los últimos doce años, primero con el marco institucional de que se definió en 1999 con la creación del Fondo Único Social (FUS) adscrito inicialmente al Ministerio de Desarrollo Social y luego a partir del 2001 a la Secretaría de la República y el Plan Bolívar 2000, bajo la conducción directa del propio Presidente de la República. Este se encargaba personalmente de la coordinación interinstitucional entre los distintos Despachos del Ejecutivo Central bajo la premisa de la alianza cívico-militar. Estas iniciativas de respuesta rápida reivindicativa fueron las que empezaron a marcar la política pública nacional, a pesar que formalmente el Ministerio de Planificación y Desarrollo, mantenía el Programa Estratégico Social (PES), bajo la tradición de los programas compensatorios más estructurales heredados de los gobiernos anteriores. Sin embargo a partir del 2003, ante la eminente activación del referéndum revocatorio del 2004 estas diferencias quedan superadas por la reinterpretación de política pública bolivariana como instrumento de movilización y proselitismo político y organización social. Funciones que se han visto potenciadas al vincular las misiones a las estructuras para-gubernamentales que desde el Gobierno se han venido incentivando: Consejos Comunales, Mesas Técnicas de Agua, Comités de Tierras Urbanas, Mesas de Electricidad, entre otras.

A pesar de que algunas de las iniciativas, como las últimas señaladas, están directamente vinculadas a componentes fundamentales de la calidad del ambiente y de la vida humana, en términos generales la política pública bolivariana, está dirigida a las soluciones inmediatas y contingentes de corto plazo más que a propuestas estructurales de largo plazo tal como lo demanda la sostenibilidad ambiental, quizás la arista de desarrollo alternativo más consustancialmente comprometida con el principio de solidaridad intergeneracional. En el marco de esta premisa, de manera particular destacar como ejemplos el caso de las siguientes Misiones: Árbol, Vuelvan Caras, Che Guevara, Agro-Venezuela, Energía, Vivienda Venezuela, Barrio Adentro.

- **La Misión Árbol** ha planteado reforestar unas 150.000 Ha, es decir unos 1500 Km², cifra muy poco significativa para atender el problema de la

deforestación en el país. Además, la Misión no potencia las posibilidades de consolidar un sector de servicios ambientales, basado en el aumento y mantenimiento de la cubierta arbórea.

- **Vuelvan Caras:** En el marco de esta misión se han venido tratando de impulsar los Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDES) para el logro de una mayor justicia social en el campo venezolano; sin embargo, tal política no se ha traducido en prácticas agrícola más ajustadas a las limitaciones y potencialidades de las bases ecológicas tropicales, que no pueden estar sometidas, por ejemplo, a procesos de mecanización como los que se pretenden con el convenio Irán- Venezuela de fabricación de tractores para potenciar la producción en las localidades de intervención estatal.
- **Che Guevara:** En esta Misión se adscriben las cooperativas que originalmente estaban en la Misión Vuelvan Caras. A pesar de que se han mejorado los aspectos organizativos y de control de gestión, no se ha promocionado con la misma intensidad la adopción de técnicas y métodos de agricultura sustentable en el seno del movimiento cooperativista bolivariano.
- **Agro-Venezuela:** Como componente fundamental de esta Misión aparece AgroPatria, la estatizada empresa de suministro de insumos agrícolas. A pesar de que se reconoce la existencia de una línea de bio-suministros, siguen predominando los suministros de origen químico. En especial preocupa que sigan comercializándose plaguicidas de alto impacto ambiental.
- **Energía:** La intención de esta Misión es el ahorro energético mediante la sustitución de bombillos de alto consumo por ahorradores. Estos últimos, sin embargo, tienen un grave problema de deposición final por el alto riesgo de contaminación por mercurio. No se tiene información de cómo se está resolviendo el asunto, lo cual no deja de ser preocupante tomando en consideración que el sector eléctrico nacional tiene una alta responsabilidad en la persistencia de los contaminantes orgánicos persistentes en Venezuela.
- **Vivienda Venezuela:** Esta Misión surge para resolver los problemas de los afectados por las lluvias del año 2010, sin embargo no se conoce si en esta reasignación se contempla evitar la reconstrucción en áreas de alta vulnerabilidad. Además, la satisfacción de las necesidades de vivienda está asociada a los convenios con diversos países para la importación de unidades preconstruídas, que en la mayoría de los casos no se adaptan a las condiciones tropicales del medio natural venezolano.
- **Barrio Adentro:** Esta es una Misión emblemática, que ha sido reconocida como exitosa por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en materia de atención primaria. Sin embargo, le falta el componente de prevención tan necesario si se quiere utilizar la estructura creada para enfrentar las enfermedades emergentes y reemergentes vinculadas con la intervención humana del medio natural como el dengue, la fiebre amarilla y el paludismo, todas patologías que están incidiendo en la merma de las condiciones de salud en el país.

Sin embargo, este déficit de sostenibilidad no es exclusivo de las políticas públicas que mayor incidencia tienen en la cotidianidad y en la satisfacción de las necesidades materiales, especialmente de los sectores populares. También se

evidencia en otras iniciativas que se desarrollan en ámbitos distintos, como por ejemplo en el campo de la cooperación internacional, con mecanismos como PETROCARIBE, que se ha convertido en una vía para regionalizar la visión de la política pública venezolana. A pesar de que este mecanismo pretende trascender el suministro seguro de petróleo a precios y forma de pago preferenciales, este propósito es, hasta el momento, la motivación principal del Acuerdo suscrito por 14 países de Centroamérica y El Caribe. PETROCARIBE ha fungido, hasta ahora, como medio de propagación regional de esa especie de “síndrome de Prometeo” del petróleo abundante y barato, sobre el que sustenta la gestión social dirigida desde una presidencia venezolana que administra directamente el presupuesto extraordinario de la Nación. El volumen de estos recursos ha venido creciendo gracias a subterfugios como la estimación del presupuesto ordinario con base en un precio del petróleo de 40 US \$ por barril, muy lejano del precio actual que ronda los 100\$.

Considerando otros campos menos comprometidos con las demandas “urgentes” de la sociedad, como por ejemplo el de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, el panorama puede verse un poco más optimista. Por ejemplo, resulta alentador que en el Programa de Estímulo a la Investigación (PEI), administrado por Observatorio de Ciencia y Tecnología, del Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias (MCTII), se haya incorporado como un tema clave el Cambio Climático, en sus distintas áreas de incidencia: técnica, social y política. Se espera que mediante la incorporación de los aspectos que nos obligan a pensar en el largo plazo y en el cambio civilizatorio, en este Programa (que partir de 2011 sustituyó al Programa de Promoción a la Investigación-PPI-como instrumento de gestión pública de la generación, difusión y aplicación del conocimiento), se logren precisar las orientaciones para impulsar la sostenibilidad de la políticas pública venezolana.

Conclusiones

Venezuela viene arrastrando un déficit creciente de sostenibilidad ambiental en su concepción de desarrollo; en gran medida, debido al efecto que ha tenido el petróleo sobre la vida nacional desde 1920 con la aprobación de primera ley petrolera. Los distintos gobiernos que se han venido sucediendo en el poder desde entonces, sin importar su ideología y concepción política del Estado, han preferido mantener este perfil de nación petrolera. A pesar de las advertencias que se han hecho sobre el peligro y debilidades que encierra la “Venezuela Petrolera” (algunas de gran significación para el discurso político como “la siembra del petróleo” realizada hace más de ocho décadas), poco se ha hecho para superar el modelo basado en la renta petrolera.

Esta concepción rentística petrolera del Estado, en la medida en que la población nacional ha venido creciendo y concentrándose especialmente en la fachada caribeña del territorio nacional, va mostrando cada vez más su insostenibilidad, dada la perniciosa combinación entre la creciente presión sobre la bases ecológicas del norte caribeño-montañoso y el absurdo desaprovechamiento de los potenciales naturales del centro llanero y sur guayanés-amazónico. En la medida en que la subestimación de la Venezuela no petrolera persista no se logrará ni siquiera

vislumbrar una propuesta de país más consustanciada con la geo-bio-socio diversidad que muestra el ambiente venezolano.

En este marco de análisis, el proceso bolivariano ha tenido un desempeño dilemático en la necesidad de buscar un nuevo modelo de desarrollo nacional. Por un lado se debe reconocer que en estos doce años se han logrado avances legislativos y prescriptivos que orientarían el tránsito hacia un país ambientalmente más sostenible, resaltando especialmente el mandato constitucional que obliga al Estado a propiciar el ordenamiento territorial sostenible del país, la articulación interinstitucional en la gestión ambiental (en el marco programático de los dos planes nacionales sexenales que se han formulado) y la elaboración de proyectos para la creación de Regiones-Plan que se conviertan en “vitricas” para el devenir del país en el camino de la “sustentabilidad suave”. Sin embargo estos avances no se han concretado en la realidad. Contrariamente, las políticas públicas que se han gestado durante el proceso bolivariano apuntan a repetir los errores de los gobiernos anteriores, en especial los del período democrático comprendido entre 1958 y 1998, que supeditaron el mediano y largo plazo a medidas cortoplacistas orientadas a satisfacer las demandas del presente, comprometiendo el futuro de las próximas generaciones. En el marco de este inmediatismo (donde lo importante queda permanentemente relegado por la urgencia y las prescripciones proactivas se diluyen en respuestas reactivas frente a las eventualidades), se han desarrollado las diferentes iniciativas que demarcan la política pública bolivariana: Fondo Único Social (FUS), Plan Bolívar 2000 y las Misiones. Esta estrategia en la que las decisiones se sustentan en una administración cada vez más centralizada del cuantioso ingreso extraordinario del petróleo, no garantiza la resolución de los problemas estructurales que limitan las posibilidades del país para acceder a la vía del desarrollo sostenible. A pesar de las intenciones de cambio profundo, hoy la gestión pública permanece anclada en la cada vez más anacrónica idea del porvenir venezolano garantizado exclusivamente en la cuantía de nuestros depósitos petroleros. Desde nuestro punto de vista, la progresividad en materia social que se ha intentado durante el proceso bolivariano, al no incorporar en su ejecución las orientaciones que se desprenden de la consideración del ambiente como patrimonio que las generaciones actuales deben preservar para las futuras, adolece de la necesaria visión de largo plazo que se requiere para superar los problemas estructurales que se desprenden de la inorgánica relación sociedad-naturaleza que se ha venido imponiendo en Venezuela, especialmente desde la entronización del exogenizante modelo rentista petrolero en las primeras décadas del siglo pasado.

Recomendaciones de Política: hacia una política pública ambientalmente sostenible

En el siglo XXI el país requiere de una nueva propuesta de desarrollo que, enmarcada en el artículo 128 de la CBRV, logre estructurar estrategias de valoración y aprovechamiento socialmente incluyente y potenciadoras de la diversidad de opciones territoriales, para la transición sostenible post-petrolera para las cuales disponemos de ventajas comparativas derivadas de la posición del país en el neo trópico americano y como punto de encrucijadas eco-regional.

Se debe enfatizar que para esta iniciativa se cuenta ya, además de la Constitución, de instrumentos legislativos y prescriptivos, que permiten conferirle viabilidad legal y orientación programática a la elaboración de propuestas alternativas. De manera particular se recomienda para ello atender especialmente las leyes orgánicas de Ambiente, Agua, Ordenación del Territorio, Gestión de la Diversidad Biológica, Gestión de Riesgos Socio-Naturales y Tecnológicos, que brindan el sustento legal de arranque para el aprovechamiento duradero de los bienes y servicios ambientales. De la misma manera, del Plan Económico Económico-Social 2001-2007, deberían rescatarse las siguientes directrices:

- La formulación de políticas de ordenamiento territorial para materializar un estilo de desarrollo que privilegie la actividad económica en correspondencia con la vocación y potencial internos.
- La revisión de las nuevas inversiones petroleras programadas para el Oriente y Occidente del país cuidando de no sobrepasar lo que las sociedades locales puedan asimilar de manera planificada, con miras a reforzar un crecimiento en lo social, económico y ambiental basado en una industrialización del petróleo aguas abajo y en un decidido apoyo al resto de las actividades económicas de las dos regiones.
- El estímulo a la producción agrícola primaria y agroindustrial, con énfasis en las prácticas conservacionistas, para alcanzar los niveles adecuados, en volúmenes, calidades y rendimientos, que garanticen la seguridad alimentaria y faciliten una ordenación sustentable del territorio
- La atención del desequilibrio oferta-demanda de agua en las poblaciones de la franja norte-costera, mediante el fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la planificación, aprovechamiento y protección ambiental de los recursos hídricos nacionales.
- La búsqueda de eficiencia en las inversiones que el gobierno debería ejecutar para desconcentrar descentralizadamente el país, mediante la articulación interregional del país por Ejes de Desarrollo.
- La incorporación de la dimensión internacional en el ordenamiento nacional del territorio, propiciando que en las Políticas Exterior y de Seguridad y Defensa del Estado Venezolano, se privilegie el tratamiento de nuestra plataforma continental y de la integración fluvial suramericana.

Este conjunto de lineamientos anunciaban no solo la revalorización de la diversidad geo-eco-social del país, sino también un remozamiento tanto de los métodos y teorías de la planificación, tal como se trató de expresar en los planes realizados en el Orinoco-Apure y Norte Llanero. Las metas que en estos se propusieron siguen siendo factores que podrían medir el desempeño de un plan de desarrollo sustentable para el país. Entre éstas, valdría la pena mencionar las siguientes:

- Creación de “vitrinas” que muestren la praxis para la provisión de servicios ambientales: ecoturismo, captura de carbono, conservación, aprovechamiento y estudio de la biodiversidad local.
- Seguimiento de experiencias de Territorios Innovadores en la aplicación y seguimiento de experiencias pilotos de gestión sostenible y “certificación verde”.

- Consolidación de experiencias piloto en la compensación -vía Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE)- de las comunidades locales por el mantenimiento de bosque en pie y de los servicios de administración y vigilancia sobre los servicios ambientales.
- Incentivo para creación de firmas locales bajo esquema de empresas privadas, mixtas y cooperativas, capaces de participar en el mercado nacional de la biotecnología, especialmente en los circuitos salud, alimentación humana y forraje para ganado.
- Ejemplo de cómo lograr el justo trato a las comunidades indígenas en el mantenimiento de sus condiciones de hábitat y mejora de sus niveles de vida.
- Espacio propicio para la inversión privada y pública en capital humano para el desarrollo sustentable.
- Mostrar la voluntad política para la “siembra endógena del petróleo”

Estos aportes se complementan con las orientaciones sustentables ambientales que se establecen en el Plan Nacional Simón Bolívar, ya referidas anteriormente, y con las iniciativas que se han venido tomando en el Programa de Estímulo a la Investigación (PEI) del Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias (MCTII), como son la incorporación de temas del cambio climático que marca una encrucijada que muestra la necesidad de cambiar nuestro modelo de desarrollo rentista petrolero que en la actualidad, además de reiterar sus deficiencias para superar los obstáculos históricos del desarrollo venezolano, refleja su incapacidad para asumir los nuevos retos del siglo XXI venezolano (como son el referido cambio climático y la transición demográfica que viene registrando el país).

Sin embargo se debe advertir que siendo las políticas públicas una vía para darle respuestas a las demandas de la sociedad, hace falta estimular la organización de las comunidades en la búsqueda de respuestas a los déficits de sostenibilidad en sus condiciones de vida. Se deben impulsar desde los espacios ciudadanos, ONG, Universidades, Asambleas de Vecinos, entre otras, propuestas que incentiven la creación de mecanismos permanentes de co-gobernanza gobierno-sociedad y generen una dinámica interactiva de formulación y seguimiento de las políticas públicas que cubra de manera articulada las distintas aristas de la sostenibilidad: ecológica, social, económica, territorial y política. La capacidad de respuesta a esta exigencia implica la necesidad de una actitud mucho más activa y proactiva de la sociedad que debe superar su condición de sujeto pasivo y reactivo de las políticas públicas.

Bibliografía

- Altmann, J. (2009). El Alba, Petrocaribe y Centroamérica ¿Intereses comunes? En Nueva Sociedad pp.127-144
- Arenas, N.; Gómez, L. (1999). El imaginario redentor: de la revolución de octubre a la quinta república bolivariana. Ponencia presentada ante el XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Concepción (Chile), 12 al 16 de octubre de 1999.
- Barnola, Duque, López, Machado, Silva (2010). Análisis de la crisis de los alimentos en Venezuela. UNIDAD. Caracas.
- CVA (2010). Logros cosechados [en línea] www.cva.gob.ve (consulta) 02-08-11
- D'Elia Y. (coord.): 2006. Las Misiones en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis. ILDIS. Caracas.
- De Lisio, A. (2010). La ordenación territorial en la Venezuela Bolivariana. Entre la catálisis sustentable y la desaceleración petrolera. Ponencia presentada en 8º Bial Transformaciones Territoriales Universidades Grupo Montevideo. Buenos Aires Agosto 2010.
- Développement endogène et gouvernance locale dans la région Nord-llanera. Les défis actuels de l'aménagement régional au Venezuela « En Capagnol (coord) Venezuela Siecle XXI, París, 2009.
- La travesía de la estrategia territorial en los gobiernos de Chávez. En Ramos F.;Romero C. 10 años de gobierno de Chávez y la Revolución Bolivariana. UROSARIO, Bogotá pp. 24-36, 2006.
- Domingo, Fargier, Mora, Rojas, Tonella (1993). Nuevos y Viejos Modelos en Venezuela. En Revista de Economía N° 9 ULA. Mérida, pp.27-53
- Fontaine G. (2010) Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética. FLACSO. Quito
- Gallopin, G. (2002). Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva latinoamericana y caribeña. Taller Regional Latinoamericano y Caribeño sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. CEPAL. Santiago
- Martínez L 2006 El Espacio Rural Venezolano en AGRÁRIA, São Paulo, N° 4, pp. 69-97
- Maingon, T. (coord.): 2006 Balance y perspectivas de la política social en Venezuela. ILDIS. Caracas
- MAT (2010). Logros del Gobierno Bolivariano en Materia Agrícola [en línea] www.mat.gob.ve (consulta 08-08-11)
- MINAMB (2006). Misión Árbol [en línea] www.minambgob.ve (consulta15-10-10)
- MINTUR (s/f) Área Bajo Régimen de Administración Especial: Zonas de Interés Turístico [en línea] www.mintur.gob.ve (consulta 12-08-11)
- Pérez, T. Política de vivienda en Venezuela (1999-2007). Balance de una gestión en la habilitación física de barriosX Coloquio Internacional de Geocrítica Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008 [en línea] www.ub.edu/geocrit. (consulta 19-02-11)
- Polanco, D. (2011). In memoriam a J.J. Montilla: El Agro Venezolano [en línea] www.aporrea.org/ (consulta 10-08-11)
- Rojas, J; Pulido N 2009 Estrategias territoriales recientes en Venezuela ¿Reordenación viable de los sistemas territoriales o ensayos de laboratorio? En Revista Eure, Vol. XXXV, N° 104, pp. 77-100.
- Toro, J 2009 La crisis global y le modelo de desarrollo en Venezuela. FES [en línea] www.desafiandolacrisis.org (consulta 12-09-10)

- Vera L 2008 Políticas sociales y productiva en un Estado Petrolero Patrimonialista: 1999-2003 En Nueva Sociedad. Caracas, pp. 111-11