



# REFLEXIONES

## Reflexión A

### LA CIUDAD DE MÉRIDA, EN LA NUEVA AGENDA URBANA

*The city of Merida, in the new urban agenda*

10

**NORMA CELINA CARNEVALI LOBO**

Universidad de Los Andes, Facultad de Arquitectura y Diseño. Mérida, Venezuela.

E-mail: [ncarnevali@gmail.com](mailto:ncarnevali@gmail.com)

Estas líneas están motivadas en el propósito de aportar una mirada de cómo en nuestro país, conviene retomar los estudios, planes y proyectos urbanos, construyendo su visión de futuro y explorar las respuestas a los principales dilemas y desafíos. Esta búsqueda, es un ejercicio en la que se destacan las principales dimensiones a las que debemos prestar atención en esta construcción de futuro, y retrotraerlas a la realidad de la ciudad de Mérida, Venezuela, que nos resulta indispensable aportar.

#### ***Que pasa en el contexto latinoamericano?***

A este respecto, se explora la tendencia y el escenario latinoamericano, a partir de informes preparados por los principales centros de estudios de los países involucrados. A partir de ahí, se deducen los ámbitos en que los países latinoamericanos deberían fortalecer la capacidad de estudio, con vistas a mejorar la formulación de sus políticas.

Los temas tratados por la CEPAL dentro del contexto del desarrollo, resaltan la dimensión territorial, concluyendo que en América Latina, es necesario comenzar a aplicar sistemáticamente metodologías que involucren la prospección de escenarios futuros; aprender a razonar ante la incertidumbre; hacer un



seguimiento de las tendencias mundiales principales y estudiar acontecimientos de escasa probabilidad, pero de alto impacto, si llegan a ocurrir.

En este contexto, América Latina, nos muestra numerosas iniciativas e innovaciones importantes en materia de desarrollo urbano. Paquette (2014), expresa que la renovación del enfoque urbano y el incremento en la intervención pública, son las características principales durante la década (2000-2010). Esto ha permitido la puesta en marcha de novedosos proyectos, los cuales se han focalizado principalmente en tres campos de acción: la movilidad intra urbana, auténtica prioridad para los gobiernos locales. El segundo campo de inversión es la vivienda, y en su sentido más amplio, el hábitat. Las políticas y acciones vinculadas a la "*reconquista urbana*", constituyen el tercer gran rubro de interés: centros históricos, espacios despoblados y deteriorados, así como áreas centrales.

Todo ello, dentro de la penetración y adaptación del discurso sobre el Desarrollo Sustentable, colocando a la ciudad en el centro de la problemática medioambiental mundial, contribuyeron fuertemente a estimular la reflexión y la innovación en materia de intervención urbana, en una región que se caracteriza por ser "*la más urbana del mundo en desarrollo*". Paquette (2014), expresa que hoy, el mejoramiento de los servicios urbanos, sobre todo, en lo referente al acceso al agua potable y a la gestión de los residuos sólidos, todavía forma parte de los principales desafíos de muchas ciudades de América Latina, y también será un tema al que la región tendrá que hacer frente en el transcurso de los próximos años.



De manera que revisamos el nuevo Plan de Acción Regional (PAR), para la implementación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en América Latina y el Caribe (2016 – 2036), coordinada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Foro de los Ministros y Máximas Autoridades del sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), el cual da cuenta de la rápida expansión de grandes áreas urbanas en la región, lo cual ha generado una situación de gobernanza compleja, donde el tejido urbano y la gestión de servicios públicos, no siempre coinciden con los límites administrativos, y con frecuencia, se superponen varios niveles de gobierno.

Establece que uno de los aportes principales de América Latina y el Caribe al debate global de desarrollo urbano con igualdad, es la promoción del derecho a la ciudad, un derecho colectivo que se fundamenta en la gestión democrática sobre el proceso de desarrollo urbano y que en la región se expresa en: **a.** La participación ciudadana, con importantes implicancias para la transparencia y rendición de cuentas; **b.** Normativas y jurisprudencia urbana que potencian instrumentos de desarrollo urbano inclusivo.

Uno de los principales propósitos del PAR, es ocasionar los cambios estructurales requeridos, y lograr el desarrollo urbano sustentable en la región. Con seis ejes de acción y objetivos estratégicos, se busca implementar la NAU en América Latina y el Caribe, y así, lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Con esta finalidad, el PAR impone unos Principios rectores y resultados estratégicos para el periodo 2016-2036, los cuales incluyen las dimensiones más importantes a desarrollar en la ciudad latinoamericana:

**Principio 1: Ciudades inclusivas.** Ciudades y asentamientos humanos libres de pobreza y desigualdad en todas sus formas y dimensiones, libres de la segregación y exclusión socio-espacial, y que garantizan la igualdad de derechos, oportunidades y el acceso seguro e inclusivo a la ciudad y a su tejido productivo, sin dejar a nadie atrás.

**Principio 2: Economías urbanas sostenibles e inclusivas.** Procesos de urbanización bien gestionados, que garantizan acceso equitativo a las oportunidades y recursos para todos los habitantes; la mejora en la productividad de las ciudades, y la contribución positiva de las economías urbanas al desarrollo nacional.

**Principio 3: Sostenibilidad ambiental urbana.** Procesos de planificación, patrones de desarrollo urbano y construcción de una ciudadanía consciente que impulsen a la protección y el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales y de los ecosistemas y sus servicios ambientales, fomentando la resiliencia frente a los impactos del cambio climático y los desastres.

**Principio 4: Gobernanza efectiva y democrática.** Procesos de toma de decisión y políticas públicas inclusivas y transparentes, capaces de responder a los desafíos que enfrenta el territorio y que garanticen el cumplimiento de los derechos de todos y todas en la ciudad.

En efecto, según autores como David Harvey, citado por Dávalos (2017), la participación de la sociedad civil ha demostrado ser un factor clave para el éxito de la aplicación local de políticas de desarrollo globales. Los actores que participen, deben provenir de diversos ámbitos, incluyendo por supuesto a autoridades locales, pero también a centros de investigación universitarios, centros de organismos de la sociedad civil y varios otros miembros. Contemplar acuerdos sociales provenientes de los procesos de participación ciudadana que se hayan establecido para tal fin, además de la vinculación de acciones a ser ejecutadas por los niveles de gobierno comprometidos. El ejercicio democrático, es fundamental para involucrar a las personas y comunidades en el desarrollo local y construir las ciudades sostenibles, inclusivas y resilientes de las que hablan las agendas globales.

### El caso Venezolano

En Venezuela desde su conformación como nación independiente, la principal esencia de los procesos urbanos, es la política urbana. Todo planteamiento de infraestructura, desarrollos habitacionales, rediseño urbano, etcétera, pasa por la mediación política y, en particular, por el aparato del Estado. Por ende, maneja también los intentos de ordenar el territorio y la planificación urbana, esto implica que para abordarlos se requiere de elementos integradores, tales como la participación y el consenso que sirvan de apoyo para los actores sociales que intervienen en un determinado espacio urbano.

Hoy en día en Venezuela, urbanizaciones y barrios forman parte de un mismo paisaje urbanístico, en el cual la ciudad desarrolla sus actividades económicas y comerciales, políticas, sociales e ideológicas, de manera dinámica y en constante transformación y, por qué no decir, sujetos a una suerte de inercia e improvisación en su tejido, por lo que el curso a seguir esta regido por la improvisación y el desconocimiento. Durante los últimos diez años, la redistribución y reutilización de la renta petrolera, ha dado paso a un nuevo crecimiento del mercado inmobiliario, la expansión de los mercados “*informales*” de vivienda y el surgimiento de nuevas



subjetividades articuladas en movimientos sociales, así las ciudades se han visto profundamente intervenidas y transformadas. (Torres *et al.*, 2012).

## La ciudad de Mérida y su porvenir urbano

En el caso de la ciudad de Mérida, encontramos que ha sido regida por una generación de Planes urbanos caracterizados por un modelo de ciudad que han respondido a las teorías urbanas en cada uno de sus momentos, que cierra su ciclo de planificación con el Plan de Ordenación Urbanística desarrollado en el año 2000. La construcción de la ciudad se ha dado de manera inacabada, en los cuales la intervención de los distintos niveles de gobierno ha invertido recursos en obras de infraestructura y/o equipamientos urbanos, que han marcado el crecimiento fragmentado de la ciudad.

Al día de hoy, la ciudad maneja una serie de proyectos que deben ser concluidos por un lado, y por el otro, propuestas que provienen de grupos de la sociedad civil en conjunto con profesores de la Universidad de los Andes. Podemos enmarcarlos dentro del concepto de ciudad que ha establecido la nueva agenda urbana al concatenarlos de la siguiente manera:

**Principio 1: Ciudades inclusivas.** Protección del patrimonio y las expresiones y diversidad cultural en los procesos de planificación y desarrollo urbano: la Comisión de Patrimonio Municipal Libertador, ha establecido los principios que han de regir y garantizar todo lo que constituya bienes del Patrimonio Histórico-Cultural en todas sus manifestaciones del Municipio Libertador del estado Mérida.

**Principio 2: Economías urbanas sostenibles e inclusivas.** Integración de la planificación urbana con la planificación regional y nacional de largo plazo, asegurando e impulsando la creación de valor y el desarrollo nacional: propuesta de vía que conecte el Área Metropolitana de Mérida con el estado Barinas atravesando la sierra de Mérida. Mejoramiento de la Local 001, tradicional vinculación de Mérida a la red nacional. Por otra parte, la concreción de la perimetral Los Llanitos de Tabay – San Onofre.

**Principio 3: Sostenibilidad ambiental urbana.** Regulación y programas para evitar la ocupación y construcción en áreas de riesgo, ateniendo a los impactos del cambio climático y los desastres: Plan Territorial Sostenible con enfoque de gestión de riesgos y resiliencia, elaborado para atender la realidad del Municipio Libertador.

Movilidad urbana segura, asequible y sostenible con sistemas eficientes de transporte público, e infraestructura y redes para ciclistas y peatones, que promuevan una mejor salud ciudadana y calidad medioambiental: en la ciudad de Mérida, se ha instalado un sistema de transporte público urbano de pasajeros no tradicional, con sistema de trolebuses complementado por una línea que opera un Funicular.

**Principio 4: Gobernanza efectiva y democrática.** Procesos de inclusión en la formulación de políticas públicas y toma de decisión, haciéndolos participativos, colaborativos y transparentes. Se enmarcan en una visión compartida y de largo plazo para la ciudad y el territorio: en la última década se ha planteado por parte de intelectuales y profesionales, reunidos en torno a la Universidad de Los Andes, proyectos que tocan áreas importantes y sensibles en una ciudad intermedia como es Mérida.

Finalmente, con la planificación, adecuación y conclusión de estos proyectos arriba mencionados, lograríamos comenzar nuestra inserción en la Nueva Agenda Urbana, logrando completar una visión de largo plazo a través de procesos de planificación, inversión y desarrollo integrados y coordinados entre sectores públicos y privados, para mejorar la eficiencia, efectividad y calidad de los servicios y verdadero soporte de un desarrollo urbano inclusivo para la ciudad de Mérida.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DÁVALOS, J. 2017. Ciudades Sostenibles, Inclusivas y Resilientes: Gobiernos Locales y Participación Ciudadana en la Implementación de las Agendas Globales para el Desarrollo. *INNOVA Research Journal* 2 (10): 32 – 48.
- PAQUETTE, K. 2014. Retos del desarrollo urbano. Los desafíos del desarrollo en América Latina Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas. Segunda Edición. Institut des Ameriques. París, Francia. 169 p.
- TORRES, A., V. PINEDA y E. REY. 2017. Las disputas urbanas en la Caracas del Siglo XXI: retos y potencialidades en la producción social del suelo. *Territorios* 36: 47-68.

## Reflexión B

### REFLEXIONES A CONSIDERAR EN LA ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL, PARA LA EVALUACION DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES EN VENEZUELA

16

*Reflections to consider in the updating of the institutional legal framework for the evaluation of environmental impacts in Venezuela*

**LEOPOLDO SAAVEDRA B.**

Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Universidad Politécnica de Valencia, España. Laboratorio de Sostenibilidad y Ecodiseño. Mérida, Venezuela. E-mail: leopsaab23@gmail.com

Entre los aspectos que se traducen en una grave preocupación para el desarrollo económico de los Países del continente americano, está el que se refiere a la explotación y exportación de sus recursos forestales, como es el caso de la madera y otros recursos naturales, que de manera irracional y sin suficiente control ambiental son extraídas del sustrato natural, en ausencia de una normativa legal apropiada. Inicialmente la más amplia preocupación por este tema despertó a nivel global, a partir de las advertencias del Club de Roma a finales del siglo próximo pasado, cuando se advirtió que si se continua impulsando el desarrollo de las Naciones sin incorporar la dimensión ambiental en la planificación económica, se estaría acelerando el proceso de agotamiento de los recursos naturales, de los cuales depende la sustentabilidad de la vida humana en el Planeta.

Con ello surgió, por una parte, la necesidad de dar más atención a la dificultad que en cada caso se presenta para garantizar el aprovechamiento o explotación de los recursos naturales renovables sin reducir su capacidad innata de renovación que le imprime el carácter de “auto sustentable”, es decir, su capacidad para reproducirse mediante un adecuado manejo, sin afectar de manera significativa el sustrato natural, y, más concretamente, el ambiente.

En atención a esta situación surgió en EUA, en los años sesenta, la iniciativa que ha permitido reforzar la planificación ambiental asociada a los proyectos o acciones del desarrollo, capaces de provocar degradaciones al ambiente. Nos referimos a las declaraciones del impacto ambiental por parte del Estado (Environmental Impact Statments o EIS) que necesariamente

resultan de los Estudios de Impacto Ambiental, cuya metodología ha sido adoptada por los distintos Países del mundo, incluyendo un intento de ello en Venezuela. Esta metodología en un principio fue diseñada para frenar la tendencia de utilizar el poder del Estado y de las grandes corporaciones en la realización de inmensos proyectos y programas de ingeniería, sin atender las consecuencias ecológicas negativas.

En efecto, desde 1962 rige en EUA la denominada NEPA (Nacional Environmental Protection Act), o sea la Ley Federal de Protección Ambiental que crea el Consejo Nacional de Protección Ambiental y exige una “Declaración de Impacto Ambiental” (DIA) a toda persona o institución, pública o privada, que presente una propuesta para realizar algún proyecto o acción del desarrollo que pueda generar un impacto ambiental significativo contra el ambiente. Y a partir de esta Ley se crea también la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency o EPA), que instrumenta la metodología para la tramitación, elaboración y publicación de una DIA en EUA, como sería lo que corresponde hacer cuando se trate de la planificación para la ordenación y manejo de un bosque productor, según sea su ubicación, extensión y demás características del área a ser intervenida.

Dicha “Declaración es la que debe resultar de un Estudio y Evaluación del impacto ambiental, según la escala y alcance del proyecto, área de influencia, características del área específica a ser afectada, evaluación comparativa de las alternativas u opciones que se puedan seleccionar para evitar, mitigar, reparar o compensar el daño ambiental que se derive de la acción propuesta y la metodología utilizada al respecto, de manera que se pueda reducir al mínimo tanto el daño ambiental como el costo del proyecto, y cuyo resultado se publica oficialmente a los efectos de la oposición pública que sea procedente.

Esta declaración es un breve resumen sobre la evaluación comparativa de las opciones pertinentes al caso de estudio, para determinar la mejor alternativa que además de reducir el costo ambiental del proyecto o plan, también sea compatible con el costo económico y garantice las medidas de control ambiental aplicables y las compensaciones o beneficios públicos a obtener, todo lo cual se deriva del tácito acuerdo entre el Estado y el responsable de la propuesta en cuestión, a los efectos de la ejecución o rechazo de la propuesta en cuestión. De esta manera se justifica el esfuerzo compartido entre el Estado y el propietario o responsable del proyecto o programa para la obtención del Estudio de Impacto Ambiental del cual se trate, y la participación de la ciudadanía. A partir de esta iniciativa, las “Declaraciones del Impacto Ambiental” se exigen como requisitos para las negociaciones y proyectos de

financiamiento ante la Banca Mundial y demás instituciones. Venezuela como país productor y exportador de materias primas extraídas del subsuelo, y, en particular, la madera de sus bosques para la exportación, no podía permanecer indiferente ante las previsiones asumidas por los distintos Países, para enfrentar los emergentes desafíos que al respecto se plantean en esta materia con la situación ambiental mundial. Y en este sentido, se dicta la primera Ley Orgánica del Ambiente (1976), con la cual se creó el Consejo Nacional del Ambiente y la Oficina Nacional del Ambiente, con adscripción a la Presidencia de la República.

Iniciativas éstas que por deficiente impulso de las políticas nacionales, quedaron anuladas por las funciones asumidas con la creación y funcionamiento del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, que al final quedó también rebasado por la complejidad del carácter intersectorial que la gestión ambiental presenta, para ser atendida desde un solo nivel ministerial. Situación ésta que parecía ser resuelta con el fortalecimiento del marco institucional aportado por la vigente Constitución de la República (1999), sin que hasta el momento se haya avanzado suficientemente con los ajustes diseñados para esta materia, sino por el contrario, se han agudizado los problemas a partir de la reforma (2006) a la primera Ley Orgánica del Ambiente, permaneciendo la administración ambiental sin la debida direccionalidad y propósito trascendente, y sin lo cual, tanto la investigación como la planificación, la producción, el aprovechamiento, y la exportación de la madera carecen de suficientes garantías para su desarrollo ambientalmente concebido, ordenado y seguro.

Todo esto ocurre porque, no obstante disponer ahora, por una parte, de un imperativo Constitucional que exige los Estudios de Impactos Ambientales y Socio-culturales (Art. 129), para “todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas” sin excepción alguna, sin embargo se continua aplicando el Decreto del Decreto No. 1.257 de Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, del 26 de Abril de 1996, que obviamente por resultar obsoleto debe ser adaptado a la Constitución vigente, y por otra parte, tenemos la disponibilidad de una institución universitaria como es la ULA, que aporta servicios de asesorías y tecnologías forestales y ambientales por intermedio de la Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales, y una unidad de apoyo como lo es UFORGA que bien pudieran ser las más indicadas para producir una propuesta o iniciativas para la actualización del marco jurídico e institucional para la garantizar la Evaluación del Impacto Ambiental y Socio Cultural de las Acciones del Desarrollo.