

Aspectos institucionales y legales de la conservación de cuencas hidrográficas en Venezuela*

Institutional and legal aspects on the conservation of hydrographyc basin in Venezuela

Jaime Grimaldo García**

Resumen

A pesar de que las técnicas de planificación y manejo de cuencas nacionales han ido evolucionando, Venezuela cuenta con una base institucional y legal insuficientemente desarrollada acerca de la conservación y el manejo de las cuencas hidrográficas. Se hace necesario, pues, establecer los fundamentos de una adecuada y coherente política nacional sobre conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas.

1. Introducción

A diferencia del resto de áreas naturales que se decretan bajo un régimen especial de conservación y manejo, las cuencas hidrográficas son sistemas naturales muy complejos donde se debe conciliar el equilibrio ecológico con un régimen socioeconómico muy dinámico e igualmente complejo.

El concepto de cuenca hidrográfica es relativamente nuevo en nuestro país. Es a mitad de la década de los años 60, cuando legal e institucionalmente adquiere cierta importancia nacional, e interés por su conservación. Sin embargo, el criterio de manejo integral, sólo toma cuerpo a finales de la década de los años 70. Se presume que esta circunstancia de concebir parcialmente su protección y manejo, constituye una de las causas de las tendencias de destrucción y deterioro de la mayoría de las cuencas venezolanas.

* Ponencia presentada en las I Jornadas sobre la Conservación y Manejo de Cuencas, del 2 al 5 de Marzo de 1986, en Corpoandes, Mérida, Venezuela.

** Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Departamento de Economía

La realización de esta importante jornada técnica nacional sobre la materia es propicia para detectar, analizar y sistematizar, las causas, la problemática y posibles soluciones al grave deterioro que sufre el sistema venezolano de cuencas hidrográficas.

El propósito fundamental de esta ponencia, es el de motivar al establecimiento de un marco de referencia institucional y legal, como paso previo a una futura definición de una política nacional sobre la materia. En este sentido, puede afirmarse que Venezuela cuenta con una base institucional y legal general aceptable, pero que es inaplazable la definición de políticas ambientales específicas y la formulación de leyes especiales como garantía para lograr una conservación y manejo científico de cada una de las áreas de la administración ambiental.

Creo, así mismo, que mientras la conservación y manejo de las cuencas hidrográficas no dependa, técnica y jurisdiccionalmente de un organismo competente y con suficiente jerarquía institucional y presupuestaria, las cuencas hidrográficas estarán sometidas a una situación de conflicto legal y administrativo permanentemente.

En su primera parte, la ponencia presenta una breve síntesis sobre la evolución institucional y legal que ha respaldado la conservación de las cuencas en Venezuela. La idea es presentar, en forma cronológica, el pasado legislativo e institucional sobre la materia, a fin de detectar experiencias prácticas positivas, así como errores u omisiones en este campo.

En la segunda parte, se analiza globalmente las causas de la problemática institucional y legal que han caracterizado el manejo de cuencas en el país y se discriminan los problemas específicos que actualmente confronta la conservación del sistema nacional de cuencas.

Finalmente, se presenta un conjunto de conclusiones y una recomendación general con el propósito de orientar las posibles soluciones a la problemática planteada.

Esperando contribuir en algo con esta jornada nacional, saludo cordialmente a todos los participantes de este evento y concretamente a los miembros de la mesa de política ambiental y, los invito a contribuir con decisión a establecer las bases para la formulación de una política coherente sobre conservación y manejo de cuencas hidrográficas.

2. Síntesis cronológica de la evolución industrial y legal de la conservación de cuencas hidrográficas

A pesar de que el concepto técnico de cuencas es de reciente uso en nuestro país, sus antecedentes desde el punto de vista institucional, se remonta en Venezuela al año 1936, bajo la responsabilidad de la Dirección Forestal, dependiente del Ministerio de Agricultura y Cría (M.A.C.). Por esta fecha se comenzaron a practicar ciertas obras mecánicas y forestales de conservación de suelos en la Cuenca Alta del Chama y en áreas localizadas del estado Táchira.

Más adelante, en los primeros años de la década el 60, se introduce un instrumento técnico-social, denominado *subsidio conservacionista*. Puede afirmarse que este programa constituyó una de las bases para lo que posteriormente se conoció como *manejo de cuencas*. Con el subsidio conservacionista se logra la participación activa de la población en los procesos de conservación de suelos. No obstante, durante toda la década del 60, el criterio del manejo de la cuenca, estuvo restringido a la conservación del recurso suelo. La preservación de la calidad del agua, protección de la fauna, conservación de paisajes, y en general la protección ambiental integral, no formaba parte del concepto subsidio conservacionista.

En el año de 1965, se introduce legalmente el concepto técnico de *cuencas hidrográficas* dentro de la legislación ambiental Venezolana y dentro de la planificación de la Dirección de Recursos Naturales Renovables (D.R.N.R.) del M.A.C. En este sentido, la nueva Ley Forestal de Suelos y de Aguas, contempló dentro del Título II de la Protección Forestal, un capítulo exclusivo sobre cuencas hidrográficas. Cuatro artículos de la Ley Forestal, establecieron en términos muy generales las primeras líneas de política para el manejo, ordenación y conservación de las cuencas hidrográficas bajo un criterio de manejo integral.

Posteriormente, en 1969, con la formulación del reglamento de la Ley Forestal, se ratifica legalmente y se reglamenta el concepto de cuencas, al dedicarse cinco artículos específicos sobre la materia.

En su conjunto, la Ley Forestal de 1965 establece sobre manejo de cuencas hidrográficas lo relativo a: planes de manejo, prioridades de tratamiento según características ecológicas, cooperación interinstitucional para la protección y manejo, zonificación de su uso y lo relativo a la permanencia de usuarios en las cuencas.

Por su parte, el reglamento, en su artículo 55, involucra legalmente el manejo de las cuencas, con el plan nacional de aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Por otro lado, responsabiliza al M.A.C. para coordinar la cooperación interinstitucional y señala las restricciones a que debe someterse la población asentada en las cuencas, mientras se elaboran los respectivos planes de manejo. Finalmente, el reglamento introduce un mecanismo técnico-legal para reubicar a la población, cuando así sea determinado por los estudios técnicos. A tales efectos, se responsabiliza al Instituto Agrario Nacional (I.A.N.) para su materialización basado en el artículo 69 de la Ley de Reforma Agraria.

En 1975, cuando la Dirección de Recursos adquiere rango de dirección general dentro del M.A.C., la División de Conservación de Suelos, se eleva a Dirección de Conservación de Suelos y de Aguas. Tres programas básicos fueron adscritos a dicha dirección: restauración de suelos, contaminación ambiental y manejo de cuencas. Es la primera vez que, institucionalmente, el manejo de cuencas cuenta con una unidad específica y de competencia en la materia.

Posteriormente, a esta reorganización de la Dirección General de Recursos, se crea la Oficina de Planificación y Manejo de Cuencas (OFIPLAN). Dentro de sus principales funciones, dicha oficina llevó a efecto, “El Inventario Nacional de Cuencas según la Prioridad de Tratamiento y Manejo”. El producto de este importante trabajo, sirvió de base a la zonificación del país en materia de manejo y conservación de cuencas.

Todo este desarrollo legal, institucional y técnico, motivó a la Facultad de Ciencias Forestales de la ULA, al establecimiento de los cursos de postgrado sobre planificación y manejo de cuencas hidrográficas. Esta circunstancia se reforzó con especialistas a las oficinas regionales de cuencas.

En los andes venezolanos, y concretamente en el estado Mérida, se fue consolidando un aceptable criterio de uso múltiple y en consecuencia adquieren importancia aspectos como: la extensión conservacionista, repoblación forestal, recuperación de suelos, corrección de torrentes y administración ambiental. Este criterio integral fue tomando cuerpo en varias regiones del país, sobre todo en zonas montañosas.

En 1977, con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (M.A.R.N.R.), el Programa de Manejo de Cuencas de la Dirección de Conservación de Suelos y de Aguas, así como las oficinas de Cuencas (OFIPLAN), pasaron a formar parte de la Dirección de origen, Manejo de Cuencas, dentro de la Dirección General Sectorial de Infraestructura del M.A.R.N.R.

Si, bien es cierto que la creación del M.A.R.N.R. constituye una consolidación institucional del manejo de cuencas, desde el punto de vista programático y de políticas, se ha venido perdiendo el criterio del manejo integral de la cuenca y su sustitución por la construcción de obras hidráulicas o la simple corrección de torrentes, Así mismo, desde el punto de vista legal, el manejo de cuencas no ha recibido el apoyo suficiente para dar repuesta a la problemática que engendra su conservación efectiva.

3. Actual problemática institucional y legal del manejo de cuencas de Venezuela

La mejor forma de establecer la problemática institucional y legal del manejo de cuencas, es analizando detenidamente los antecedentes institucionales y programáticos expuestos en el primer punto de esta ponencia.

El enfoque fraccionado o por recursos que le hemos dado a la conservación de la naturaleza, ha constituido la causa fundamental de la ausencia de una política coherente de conservación y manejo de cuencas.

La falta de determinación de una organización técnico-administrativa, responsable y jerárquicamente adecuada después de la formulación de la Ley Forestal del 65 y de su reglamento en 1969,

dio origen a un vacío institucional, creándose un estancamiento en los procesos de manejo y administración de las cuencas. Esta situación prevaleció hasta 1975, cuando se crea el programa de manejo de cuencas a nivel nacional y las oficinas de planificación y manejo a nivel regional. Puede afirmarse, sin lugar a dudas, que el lapso comprendido entre 1975 y 1979, constituye el período en el cual el manejo de cuencas, adquiere el criterio amplio de conservación y vive su mejor manejo institucional.

Es innegable que la organización y creación del M.A.R.N.R. tomó en cuenta la materia de cuencas, designando una Dirección de origen exclusiva para su manejo. Sin embargo, la fuerte influencia de las obras hidráulicas, ha orientado a la Dirección General Sectorial de infraestructura y a todo el Ministerio. Esta circunstancia ha mediatizado y limitado el criterio de manejo integral de cuencas y ha restado jerarquía institucional al concepto y al Programa Nacional de Cuencas.

En este sentido, es conveniente señalar en estas jornadas, que otras de las causas fundamentales de la problemática de cuencas, obedece a la característica de formación y trayectoria ambiental de los niveles de decisión y coordinación que han dirigido al M.A.R.N.R.

Hasta el momento, salvo una o dos excepciones, el nivel ministerial no ha entendido la concepción amplia y totalizante como se debe manejar el ambiente.

Esta circunstancia ha originado que aspectos ambientales básicos como, investigación y planificación ambiental, ordenación del territorio, administración ambiental, manejo de cuencas, parques nacionales, fauna silvestre, reservas forestales, etc., se han visto relegados a un segundo plano, otorgando prioridad a construcciones de presas, al INOS y al IMAU.

Objetiva y técnicamente, analizando esta inversión de prioridades en cuanto a gestión ambiental se refiere, constituye una de las causas fundamentales de la problemática ambiental existente no sólo en las cuencas, sino en casi todas las áreas bajo régimen especial de administración ambiental.

Desde el punto de vista legal, el manejo de cuencas, no ha tenido una lógica continuidad, esto ha constituido a su debilitamiento institucional.

En 1976, con la formulación de la Ley Orgánica del Ambiente, se ratifica legalmente la figura jurídica y el concepto técnico de cuenca hidrográfica. Ciertamente el parágrafo 3 del artículo 3 del capítulo I de las disposiciones generales, ratifica legalmente la conservación y manejo de cuencas hidrográficas, formuladas por la Ley Forestal de 1965 y su reglamento.

Paradójicamente, la figura de cuencas hidrográficas fue eliminada en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, formulada en 1983. Este hecho origina la eliminación del concepto totalizante de cuenca, fraccionándola en áreas y zonas de aprovechamiento y administración. Esta circunstancia legal, desvirtúa el lógico y necesario criterio de manejo integral de las cuencas y en su defecto crea un cuadro de conflictos legales y administrativos, fuente a su vez de problemas sociales y ambientales.

En síntesis, las causas fundamentales de la problemática que vive actualmente la Conservación y Manejo de Sistema Nacional de Cuencas, se puede resumir así:

- a) Ausencia de una política nacional coherente de cuencas.
- b) Carencia de una legislación especial sobre conservación y manejo integral de cuencas.
- c) Ausencia de una organización técnico-administrativa con jerarquía institucional, suficiente para asegurar la planificación, coordinación y ejecución del manejo y conservación de las cuencas.
- d) Falta de apoyo institucional y presupuesto por parte del M.A.R.N.R., a los programas técnicos de manejo de cuencas.
- e) Incoherencias legales y administrativas, entre leyes ambientales y unidades técnicas dentro del M.A.R.N.R.
- f) Exiguo personal técnico y ausencia de programa permanente de formación y capacitación de este cuadro técnico.
- g) Ausencia de coordinación y cooperación interinstitucional a nivel nacional y regional.
- h) Exigua relación y cooperación internacional sobre la materia.

4. Conclusiones y recomendaciones

A pesar de la compleja problemática que confronta la conservación y manejo de las cuencas hidrográficas, Venezuela cuenta con un pasado institucional y legal que debe ser tomado muy en cuenta, a la hora de elaborar y definir una política nacional coherente sobre la materia. Puede afirmarse que el desarrollo técnico sobre planificación y manejo de cuencas, ha alcanzado niveles satisfactorios.

No obstante, frente a tal desarrollo, lo institucional y legal no ha evolucionado ni suficiente ni adecuadamente.

La indefinición de una filosofía, la carencia de una legislación especial sobre la materia y la ausencia de una organización técnico-administrativa con suficiente autonomía institucional y legal, constituyen las causas fundamentales que han originado los problemas que limitan una efectiva conservación y manejo integral del Sistema Nacional de Cuencas.

Frente a esta situación, se recomienda estudiar las bases para definir una política nacional coherente sobre manejo de cuencas. En tal sentido, se propone que esta jornada, designe una comisión nacional, encargada de estudiar, analizar y sistematizar las recomendaciones del presente evento, a fin de establecer las bases de una futura política nacional sobre conservación y manejo integral de las cuencas hidrográficas de Venezuela.

5. Referencias

- Casanova, R. (1970). La conservación de los recursos naturales renovables en la legislación nacional. Mimeografía. Mérida, Venezuela: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Forestales.
- Grimaldo, J. (1984). Definición de una política nacional para el manejo y administración del sistema de parques nacionales de Venezuela. Mimeografía. Mérida, Venezuela: Facultad de Economía, ULA.
- _____. (1983). "Redefinición funcional del M.A.R.N.R.". Propuesta en el III congreso venezolano de conservación, Mesa 1. Guanare, Venezuela.

- _____. (1981). Organización, creación y funciones del M.A.R.N.R.: análisis crítico. Mimeografía. Mérida, Venezuela: Facultad de Economía, ULA.
- Martínez, P. (1975). Perspectivas para el desarrollo de la profesión del ingeniero forestal en Venezuela. Mimeografía. Mérida, Venezuela: Facultad de Ciencias Forestales, ULA.
- Venezuela Congreso de la República (1983). *Ley orgánica de ordenación del territorio*. Caracas.
- _____. (1976). *Ley orgánica del ambiente*. Caracas.
- _____. (1965). *Ley forestal de suelos y de aguas y su reglamento*. Caracas.
- Venezuela, M.A.R.N.R. (1983). "La política ambiental, criterios fundamentales", II Congreso Venezolano de Conservación, Mesa 1, ponencia básica, Guanare, Venezuela.