



Delgado, J.R., J C. Fernández &, E. Yerena, 2021 Integrated Management of Coastal Zones in Venezuela. *Revista Costas*, vol. esp., 2: 455-472. doi: 10.26359/costas.e2021

Review Article / Artigo de Revisão / Artículo de Revisión

El Manejo Integrado de Zonas Costeras en Venezuela

Integrated Management of Coastal Zones in Venezuela

Jose Ramón Delgado¹, Juan Carlos Fernández¹, Edgard Yerena^{1,2}

e-mail: okeano@gmail.com

¹ Fundación Caribe Sur,
Caracas, 1060 Venezuela.

² Departamento de Estudios Ambientales,
Universidad Simón Bolívar,
Sartenejas, Miranda, Venezuela.

Keywords: Coasts, coastal zone, CZM, Marine Spatial-Planning.

Abstract

In 1999, Venezuela began a Pilot Project for Coastal Marine Areas, establishing a Technical Unit in the now-defunct Ministry of the Environment and Natural Resources. During the last 21 years, the foundations were laid for the Integrated Coastal Zones Management, approving a Coastal Zones Law in 2001 and developing a comprehensive Planning and Management Plan for Coastal Zones, concluded in 2014, which has not yet been approved. Even though, in practice, there is still no adequate institutional structure to attend to the integrated management of maritime and island spaces from a multidisciplinary perspective, these two instruments lay the foundations for the Integrated Coastal Zone Management and the development of Marine Spatial Planning. This paper seeks to analyze the reality of the management of coastal and

Submitted: October 2020

Accepted: March 2021

Associate Editor: Eleonora Verón y Marínez Scherer

marine zones in Venezuela during the last two decades (period 1999-2020), highlighting the initiatives developed to organize the necessary institutionality to execute the planning, zoning and integrated management processes that will promote the sustainability of coastal and marine spaces. The methodology used focuses on the analysis of the temporal evolution of the processes and instruments developed for the public management of the coastal and marine areas of the country.

Resumen

En 1999 Venezuela inició un Proyecto Piloto para las Áreas Marino Costeras, estableciendo una Unidad Técnica en el hoy desaparecido Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Durante los últimos 21 años, se sentaron las bases para el Manejo Integrado de las Zonas Costeras, aprobando una Ley de Zonas Costeras en 2001 y desarrollando un Plan de Ordenamiento y Gestión Integral de las Zonas Costeras, concluido en 2014, que aún no ha sido aprobado. Aunque en la práctica, no existe todavía una estructura institucional adecuada para atender la gestión integrada de los espacios marítimos e insulares bajo una óptica multidisciplinar, estos dos instrumentos sientan las bases para la Gestión Integrada de la Zona Costera y el desarrollo de la Planificación Espacial Marina. El presente trabajo busca analizar la realidad de la gestión de las zonas costeras y marinas en Venezuela en la dos últimas décadas (periodo 1999- 2020) destacando las iniciativas desarrolladas para organizar la institucionalidad necesaria para ejecutar los procesos de planificación, ordenamiento y gestión integrada que permitirán promover la sustentabilidad de los espacios costeros y marinos. La metodología empleada se centra en el análisis de la evolución temporal de los procesos e instrumentos desarrollados para la gestión pública de las zonas costeras y marina del país.

Palabras clave: Costas, Zona Costera, MIZC , PlanificacionMarinaEspacial.

1. Introducción

Venezuela es un país con un enorme potencial marítimo desconocido para la mayoría de sus habitantes. A pesar de tener alrededor de 500.000 km² de superficie en el Mar Caribe, 4.261 km de extensión de costas y más de 300 islas bajo soberanía venezolana, no se había ejecutado ningún programa que le permitiera proyectarse como país marítimo o resaltar y ordenar completamente el uso y la ocupación de ese importante espacio geográfico, diseñando y estableciendo políticas para su conservación y aprovechamiento sostenible. (figura 1)

El principal objetivo de este trabajo, consiste en analizar el proceso del manejo integrado de zonas costeras en Venezuela y su articulación con los preceptos de la jurisdicción marítima existentes en el país, con base en la evolución temporal de la planificación y ordenamiento iniciado en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales-MARN con la creación de una Dirección Técnica de Zonas Costeras, que derivó en la aprobación de la Ley de Zonas Costeras en 2001 y el desarrollo del Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras (POGIZC), concluido en 2014 y que aún no ha sido aprobado, por razones desconocidas.

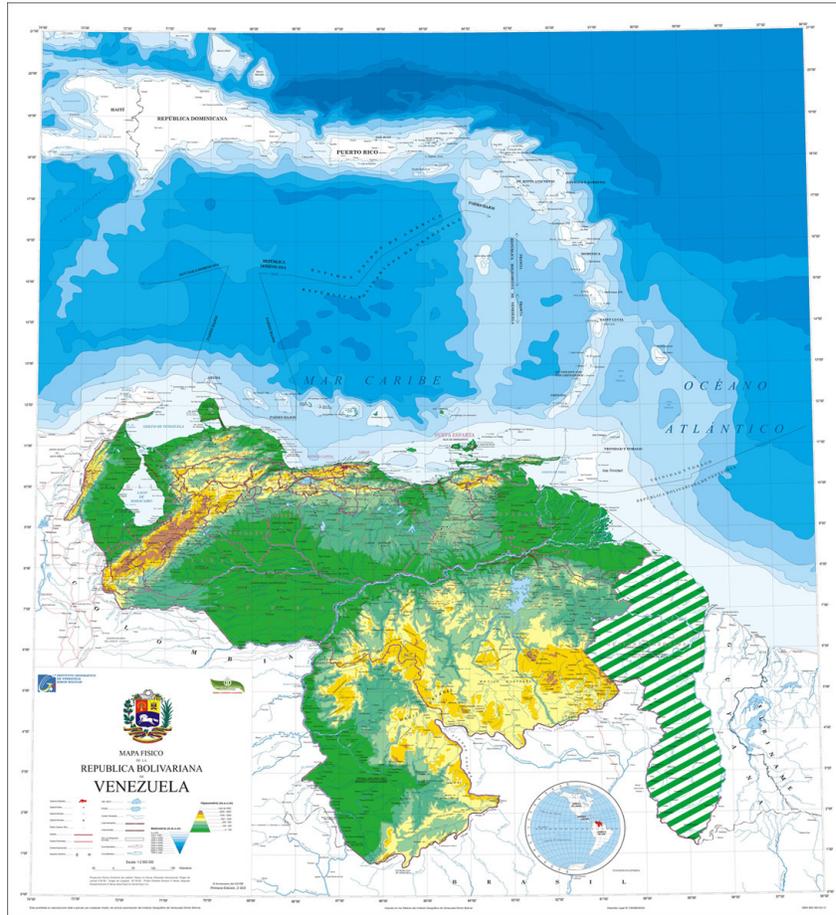


Figura 1. Mapa Físico de la República Bolivariana de Venezuela. Nuestro mar y la zona costera continúan siendo un enorme espacio desconocido.

Figure 1. Physical Map of the Bolivarian Republic of Venezuela. Our Sea and the coastal zone continue to be a huge unknown space

2. Metodología

El presente trabajo analiza el avance de los procesos e instrumentos de gestión costera implementados en Venezuela, abordando el desarrollo en el tiempo del progreso de la planificación y ordenamiento a partir de la promulgación de varias leyes marinas y la creación de la Dirección de Coordinación Áreas Marinas (figura 2). Una de las características de este proceso, además de la eliminación del MARN y las

distintas reformas que han caracterizado la administración ambiental en las últimas dos décadas, es el solapamiento de competencias administrativas que dificultan la articulación de organismos de diferentes jerarquías con responsabilidades administrativas en la zona costera y que hace más compleja una revisión crítica sobre los procesos de planificación y gestión, y el diseño de los instrumentos jurídicos existentes

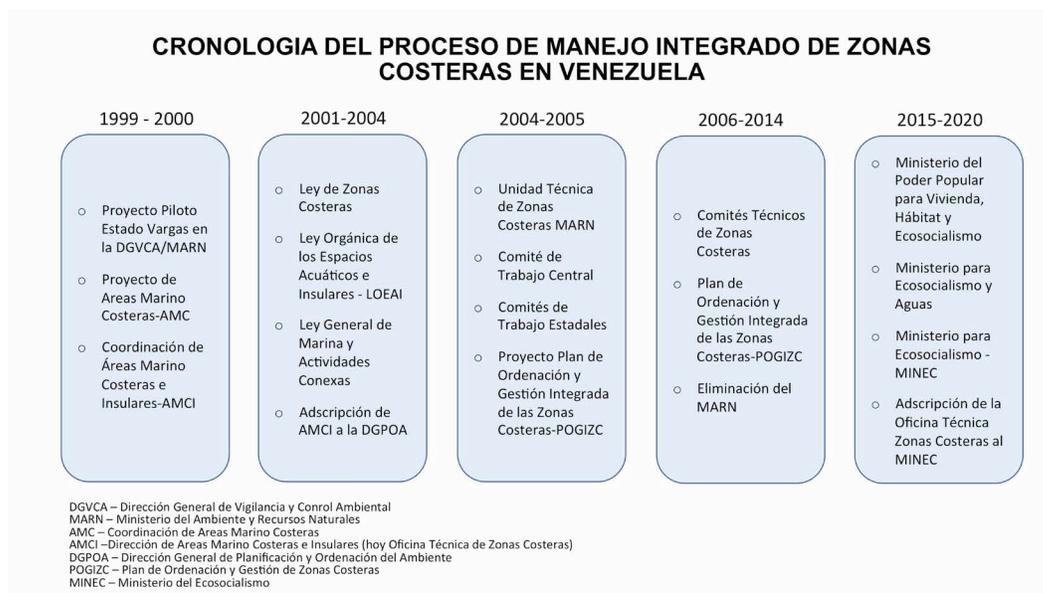


Figura 2. Cronología del Proceso de Manejo Integrado de Zonas Costeras de Venezuela
Figure 2. Chronology of Venezuela's integrated management process of coastal zones

para el manejo integrado. Por otro lado, se revisa el desarrollo del Plan de Ordenación y Gestión Integrada de la Zona Costera, partiendo del análisis sobre las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial para

la conservación de la biodiversidad, en el marco del proyecto de Plan de Ordenación y Gestión Integrada de Zonas Costeras de Venezuela (Yerena y Fernández, 2013).

3. Resultados

1999 - Proyecto Piloto para las Áreas Marino Costeras

A mediados de 1999, el MARN dio inicio a un Proyecto Piloto para las Áreas Marino Costeras del Estado Vargas, justamente antes de ocurrir un desastre socioambiental de impresionantes proporciones en diciembre de ese mismo año, debido a gigantescos movimientos de masa de la Cordillera de La Costa hacia la línea costera. Una segunda fase del Proyecto permitió realizar un diagnóstico de la situación en el resto de las costas del país, lo que resultaría en uno de los principales esfuerzos para intentar una gestión

ambiental integrada del mar y la zona costera en Venezuela.

Tanto el Proyecto Piloto en Vargas como la segunda fase de la Coordinación de Áreas Marino Costeras-AMCI, estuvieron inicialmente adscritos a la Dirección de Vigilancia y Control Ambiental-DGVCA del MARN, analizándose 4 elementos considerados fundamentales para el establecimiento de un programa de Manejo Integrado de Zonas Costeras-MIZC: a) un examen jurídico de las atribuciones de los organismos públicos con competencias concurrentes en la zona costera; b) las condiciones ambientales y

de infraestructuras actuales en la zona costera; c) un análisis de los componentes de supervisión ambiental; y d) el desarrollo de una metodología de valoración económica. El equipo inicial de esta fase contó con un equipo multidisciplinario¹, liderado por el primer autor del presente artículo, como director de la Coordinación AMCI.

Durante la etapa final de esa segunda fase en 2000, y tomando como base la experiencia generada desde la DGVCA, el MARN decidió crear la Coordinación de Áreas Marino Costeras e Insulares (AMCI), como Unidad Técnica con rango de Dirección y dependiente de la Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente-DGPOA, cuya función fundamental consistiría en coordinar el proceso de la gestión ambiental en la Zona Costera, desarrollando un Plan de Ordenación y Gestión Integrada de la Zona Costera con el apoyo y concurrencia de todos los organismos públicos y privados con funciones y desarrollo de programas vinculados a las áreas marino costeras e insulares.

Estas dos iniciativas fueron fundamentales para el potencial inicio de una gestión ambiental marina en el MARN, el cual desde su creación había tenido un sesgo hacia los ambientes terrestres y continentales. Durante el período en que se desarrolló el Proyecto Piloto en el estado Vargas, apenas existían 2 biólogos marinos en toda la plantilla de profesionales del MARN a nivel nacional, además del director, oceanógrafo. Sin embargo, 20 años después, ya desaparecido el MARN, los organismos que tienen responsabilidad en la gestión ambiental continúan sin contar con suficientes profesionales con formación en cien-

cias del mar. En el proceso evolutivo del pensamiento ambientalista lo marino llegó tardíamente, como ha ocurrido en tantos países del mundo. Dos referentes mundiales en la historia de las áreas protegidas, Estados Unidos y Australia, crearon sus primeros parques nacionales en 1872 y 1879 respectivamente y sus primeras áreas marinas protegidas en 1975². Venezuela creó su primera área protegida en 1937 y su primer parque nacional marino, el PN Archipiélago Los Roques, en 1972.

2001 – Ley de Zonas Costeras

La nueva Coordinación AMCI pasó a coordinar el trabajo de un equipo multidisciplinario e interministerial que incluyó consultas a universidades y otros sectores gubernamentales del país, para la elaboración del Proyecto de Ley de Costas, aprobado en noviembre de 2001 y que se tradujo en la Ley de Zonas Costeras³ actualmente vigente. Este instrumento jurídico intenta poner orden en la regulación del uso, manejo y protección de las costas que se encontraba repartida en diferentes instrumentos jurídicos y comprende todos los aspectos necesarios para su adecuada gestión. La Ley de Zonas Costeras constituye la base jurídica para el MIZC en Venezuela.

Es conveniente mencionar que al finalizar el proceso de redacción del Proyecto de la Ley de Zonas Costeras, en algún momento entre la conclusión del documento por parte de los redactores, y antes de ser aprobada por el Ejecutivo, inexplicablemente se introdujeron lagos y ríos en la definición de la Zona Costera reflejada en el Artículo 4, transformando una ley diseñada para las áreas costeras marinas en

¹ Un biólogo marino con experiencia en manejo de fauna y sensores remotos, un ingeniero agrónomo con experiencia en evaluaciones de impacto ambiental, un ingeniero agrónomo con experiencia en vigilancia y control ambiental, tres abogados y una economista.

² En USA, el National Marine Sanctuary Act, fue establecido en 1972 y en 1975 se crea la primera AMP y es solo en 1987 cuando Florida comienza a establecer su sistema de parques marinos estatales. En Australia, el National Parks Act data de 1957 y la Gran Barrera de Coral fue creada en 1975 y el primer PN que incluyó aguas marinas fue establecido en 1995.

³ Ley de Zonas Costeras - Gaceta Oficial N° 37.319 de fecha 7 de noviembre de 2001.

una ley general para todas las orillas entre lo terrestre y lo acuático; esto desvirtuó considerablemente el sentido de la Ley. Aunque la gestión de las cuencas hidrográficas junto con las zonas costeras es lo ideal, el mandato para el desarrollo de la Ley de Zonas Costeras no contemplaba incluir aguas continentales. La incorporación de los sistemas fluviales y lacustres continentales en el ámbito de aplicación de la Ley de Zonas Costeras, supone un enfoque operativo, jurídico y administrativo diferente y desvinculado de los principios del derecho internacional, así como de las políticas ambientales⁴ que de éstos se derivan. Sin embargo, la Ley de Zonas Costeras aprobada en 2001 es una realidad y aún está en vigencia.

En el mismo tiempo en que se estaba elaborando la Ley de Zonas Costeras, otras leyes marinas se encontraban siendo discutidas en el contexto del Régimen de Transición del Poder Público establecido por la Asamblea Nacional Constituyente, cuando se creó la Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional⁵, en el marco de la Ley Habilitante del año 2000, por lo que la Ley de Zonas Costeras estuvo sujeta a fuertes presiones políticas debido a los conflictos que se evidenciaron en las leyes propuestas y posterior-

mente adoptadas, sobre todo por la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares⁶, la ley que crea el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos-INEA y que le confiere a ese Instituto atribuciones en materia ambiental, así como otras que del mismo modo asumen competencias ambientales como la Ley General de Marina y Actividades Conexas⁷. Por ello, la inclusión de la gestión de orillas y riberas de cuerpos de agua continentales en un instrumento normativo concebido para la ordenación y el desarrollo sustentable de las costas marinas es inadecuado y representa un costo social, económico y administrativo injustificado, siendo que otras leyes ya contienen regulaciones para la protección de la calidad y el suministro de las aguas dulces, y su manejo se realiza a través de los programas de manejo de cuencas hidrográficas.

En este particular, quizás cabría una excepción aplicada a las costas del Lago de Maracaibo debido a que este cuerpo de agua, a pesar de ser estuarino, se encuentra relacionado a un sistema más amplio con gran influencia marina y continental, hidrológica y ecológicamente interdependientes. Pero en general, siendo las costas marinas, por un lado, y los ríos y lagos por el otro, dos materias conceptualmente di-

⁴ La Agenda 21, el documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil entre el 3 y el 14 de junio de 1992, contempló separadamente aguas marinas y aguas dulces en dos (2) de sus Capítulos, el Cap. 17 sobre la Protección de los Océanos y de los Mares de todo tipo, incluidos los Mares Cerrados y Semicerrados, y de las Zonas Costeras, la Protección, Utilización Racional y Desarrollo de sus Recursos Vivos; y el Cap. 18 sobre la Protección de la Calidad y el Suministro de los Recursos de Agua Dulce: Aplicación de Criterios Integrados para el Aprovechamiento, Ordenación y Uso de los Recursos de Agua Dulce. Igualmente en 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se mantiene la separación entre aguas marinas y aguas dulces, en sus ODS 6: Agua Limpia y Saneamiento: Garantizar la disponibilidad del Agua y su Gestión Sostenible y el Saneamiento para Todos; y ODS 14 Vida Sumarina: Conservar y Utilizar Sosteniblemente los Océanos, los Mares y los Recursos Marinos.

⁵ Ley de Reactivación de la Marina Mercante Nacional - Gaceta Oficial N° 36.920 de 28 de marzo del 2000.³ Ley de Zonas Costeras - Gaceta Oficial N° 37.319 de fecha 7 de noviembre de 2001.

⁶ Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares - Decreto 1.437 Gaceta Oficial N° 37.330 del 22 de noviembre de 2001, modificado el 20 de diciembre de 2002 según G.O. N° 37.596, 3ª. modificación según Decreto 6.126 publicado en la Gaceta Oficial N° 5.890 del 31 de julio de 2008; y la última modificación vigente, Decreto 1.446, publicado en la Gaceta Oficial N° 6.153 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

⁷ Ley General de Marinas y Actividades Conexas, Decreto N° 1.380 Gaceta Oficial N° 37.321 de fecha 09 de Noviembre del año 2001 y modificada, según Gaceta Oficial N° 37.570 de fecha 14 de noviembre del 2002.

ferentes, deben estar reguladas en instrumentos normativos distintos, aun cuando su gestión debe ser coordinada en conjunto.

En los espacios marinos, actualmente es el INEA quien asume las competencias ambientales y se convierte en un órgano superior en materia ambiental que se impone a otros organismos, como es el caso del Ministerio de Ecosocialismo-MINEC, que fue creado para reemplazar al MARN, a pesar de que en teoría heredaba todas sus atribuciones. De igual manera, el INEA también asumió las competencias como coordinador general de la participación de los demás ministerios responsables por la aplicación del Plan Nacional de Contingencia contra Derrames Masivos de Hidrocarburos en Aguas, una responsabilidad que antes recaía en la empresa petrolera estatal PDVSA (vía Decreto, desde 1986) Esta preeminencia del INEA rompe también la unidad de la gestión de la política ambiental nacional.

Ahora bien, desde la adscripción de la Coordinación AMCI como “Unidad Técnica” a la DGPOA en 2001, se amplió el ámbito de sus atribuciones incluyendo a las áreas insulares, pero comienza a desviarse del objetivo original de organizar una gestión operativa y de coordinación ambiental, ya que la DGPOA, como su nombre lo indica, tiene como misión concreta la planificación y la ordenación territorial. La planificación y gestión son las bases del mandato establecido en la Ley de Zonas Costeras y en el espíritu de la Ley se pretendía proporcionar al MARN de las herramientas y el mandato necesarios para ejercer su capacidad de gestión en las áreas marinas, como organismo coordinador y guía en las decisiones de políticas gubernamentales.

Hubo un intervalo de reorganización entre 2002 y 2004, a raíz de la culminación del servicio del primer Director de la Coordinación AMCI en el MARN, en

el que la DGPOA dio continuidad a los trabajos y en 2004 se inició el proceso de ordenación y gestión de las zonas costeras, conformando un Comité de Trabajo Central y catorce (14) Comités de Trabajo Estadales, ratificando la creación de la Unidad Técnica de Zonas Costeras⁸ en el 2005, la cual desarrolló entre 2005 y 2010, el proyecto de Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras-POGIZC, contemplado en la Ley de Zonas Costeras, mediante una estrategia de trabajo interinstitucional y multidisciplinaria, con participación de comunidades y consultando a órganos públicos, privados y universidades, así como a comunidades organizadas vinculadas a las zonas costeras.

Durante ese período, se estableció la delimitación de la zona costera para cada estado, identificando los problemas ambientales y elaborando los respectivos programas de gestión estatal. Adicionalmente, se realizaron procesos de evaluación de la ordenación propuesta y se propusieron lineamientos para la ordenación y usos de los espacios costeros.

2004 - Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras

La Dirección General de Planificación y Ordenación Territorial-DGPOA y la Unidad Técnica de Zonas Costeras del MARN, merecen un especial reconocimiento por haber organizado el proceso de consulta pública establecido en la Constitución Nacional, así como por la elaboración de este complejo documento de planificación, el POGIZC, que constituye un valioso esfuerzo por cumplir con el mandato establecido en la Ley de Zonas Costeras de 2001.

Tanto el proceso de consulta como el documento tienen un considerable valor y una serie de aspectos muy positivos como son:

⁸ Estructura y Organización de la DTZC (Decreto N° 3.573. Reglamento para el Funcionamiento de la Unidad (Dirección) Técnica de las Zonas Costeras. G.O. N° 38.173 del 26 de abril de 2005 - Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.

- Contemplan un alto grado de participación ciudadana
- Un evidente interés por cubrir la necesidad de diseño de políticas públicas para los ambientes y recursos marino-costeros de Venezuela
- Un importante y laborioso trabajo que se refleja en un documento con un contenido y nivel técnico superior a otros instrumentos de ordenación y gestión propuestos por organismos gubernamentales contemporáneos.

- El documento muestra un verdadero esfuerzo por asignar un peso relevante al tema de conservación y uso sustentable del ambiente.
- Recoge una gran cantidad de información que se encontraba dispersa.

Sin embargo, existen críticas en cuanto a la metodología y enfoque dado al POGIZC, visto que el mismo establece una poligonal para los límites la Zona Costera Nacional-ZCN (Figura 3), caracterizándola como una gran Área Bajo Régimen de Ad-

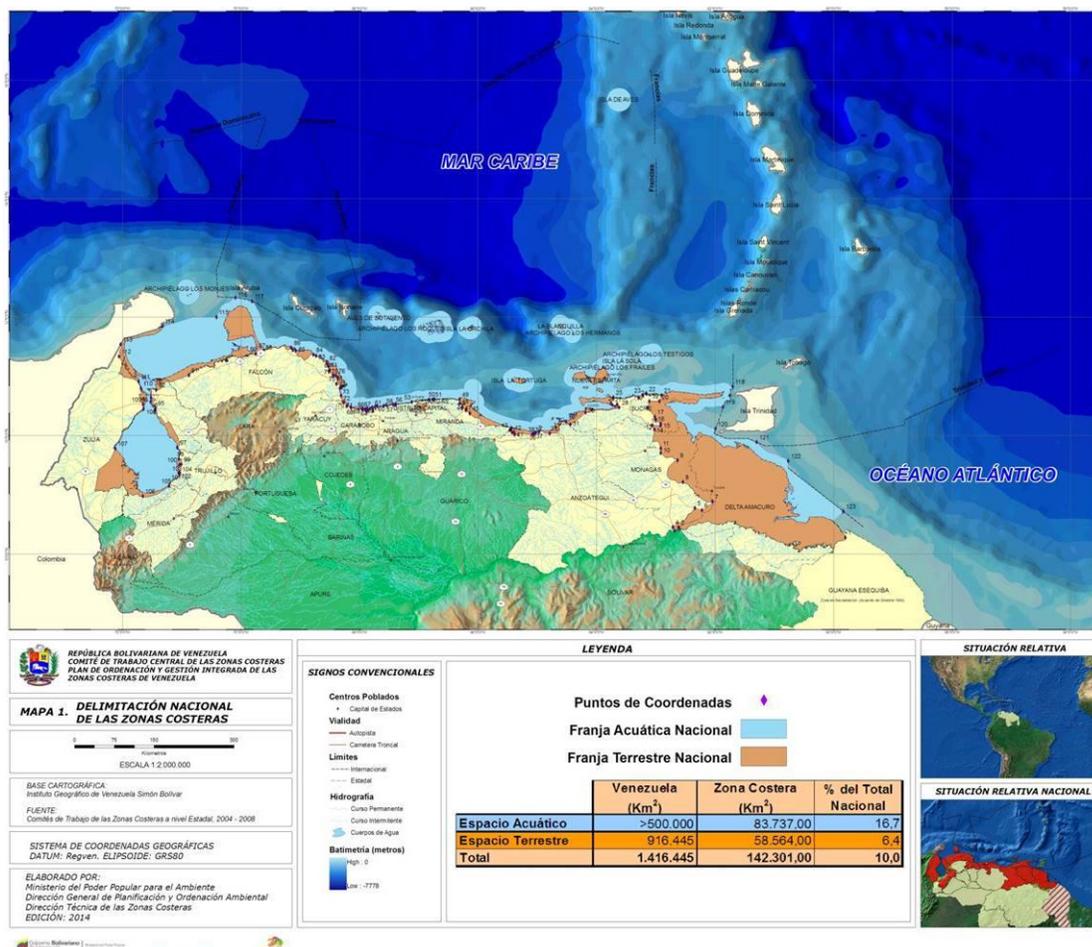


Figura 3. Delimitación de la Zona Costera Nacional en el POGIZC
Figure 3. Delimitation of the National Coastal Zone in the Plan for the Integrated Planning and Management of Coastal Zones (POGIZC).

ministración Especial–ABRAE⁹ (figura 4) la cual, aunque pareciera obedecer los criterios del Artículo 4º de la Ley de Zonas Costeras, no se define claramente la estructura jerárquica y orgánica de la institucionalidad asociada a su ejecución. Toda vez que una ABRAE necesita de un órgano responsable por su administración y manejo.

Artículo 4º. Los límites de las zonas costeras se establecerán en el Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras, tomando en consideración: 1. Los criterios político-administrativos nacionales, estatales y municipales. 2. Las características físico-naturales. 3. Las variables ambientales, socioeconómicas y culturales.

La franja terrestre de las zonas costeras tendrá un ancho no menor de quinientos metros (500 m) medidos perpendicularmente desde la proyección vertical de la línea de más alta marea, hacia la costa y la franja acuática con un ancho no menor de tres millas náuticas (3Mn), y en ningún caso podrá exceder los límites del mar territorial. Ambas franjas serán determinadas por la ley y desarrolladas en el Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras.

En los lagos y ríos, ambas franjas serán determinadas en la ley, y desarrolladas en el Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras,

tomando en cuenta las características particulares de éstos.

En las dependencias federales e islas fluviales y lacustres, se considera como franja terrestre toda la superficie emergida de las mismas.

Si bien la Dirección Técnica de Zonas Costeras, hoy asimilada por el MINEC, aparece como ente administrador del POGIZC, se descarga la responsabilidad de coordinación y ejecución en los Comités Técnicos de Zonas Costeras, los cuales no tienen mandato jurídico vinculante para alcaldías (municipios) y gobernaciones (estados), así como para organizaciones ciudadanas. Igual ocurre con los Planes Operativos del POGIZC, que no tienen un organismo designado como responsable de la ejecución. En conclusión, no existe una instancia institucional que pueda responder a la ciudadanía y a la nación, por el éxito o fracaso de este Plan de Gestión, dejando al plan como un mero ejercicio declarativo.

Adicionalmente, las escalas de los mapas que sustentan al Plan son de poco detalle y por lo tanto inoperativas, siendo que la delimitación de la ZCN que establece el POGIZC en el ámbito terrestre, puede llegar a ser extremadamente variable en extensión y en distancia a la costa.

Así, el POGIZC, aunque recoge una gran cantidad de información, luce técnicamente confuso, opera-

⁹ ABRAE es una abreviación dada para el término “Áreas Bajo Régimen de Administración Especial”, establecido por el Estado venezolano bajo la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983, vigente. Las ABRAE, aunque no poseen una descripción jurídica específica en la Ley, pueden ser definidas como aquellas porciones del territorio, sitios y elementos de importancia estratégica para el país, a los fines de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; seguridad y defensa nacional; y cualquier otro fin de interés público, por lo que los usos y actividades que pueden realizarse dentro de ellas deben ser establecidos de conformidad con los objetivos de creación de las mismas. Las ABRAE se pueden clasificar en Áreas Naturales Protegidas y Áreas de Usos Específicos* (*Estratégico Territorial). Y aunque su finalidad principal era la “definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas” muchos relacionan ABRAE con la conservación de zonas o áreas con recursos naturales importantes que deben ser protegidas de la acción humana. Sin embargo, el término actualmente engloba 21 categorías diferentes de gestión que establecen “limitaciones derivadas de las exigencias de seguridad y defensa, y la armonización de los usos del espacio con los planes que para tal efecto se establezcan” y de las cuales apenas cuatro (4) categorías específicas pueden considerarse verdaderas Áreas Protegidas en el sentido en que se conoce internacionalmente, de acuerdo al Convenio de Diversidad Biológica, es decir, que persiguen fines estrictamente protectores y de conservación de la biodiversidad: Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Refugios de Fauna Silvestre y Reservas de Fauna Silvestre.

tivamente complicado y objetiva, y sustantivamente inviable, al juntar una cantidad interminable de conceptos, definiciones y metodologías que no siguen un orden intuitivo, fácil de comprender y aplicar. Igualmente, el POGIZC no establece jerarquías, capacidades ejecutivas, consultivas, ni los órganos operativos y de control, responsabilidades por cada etapa, etc. Tal parece que dicho Plan, requiere de un instrumento normativo que lo acompañe y que le de viabilidad, el cual no existe.

Con base en lo señalado, consideramos que el Plan tiene como base un diseño cuya complejidad lo hace poco viable para desarrollar mecanismos eficaces y eficientes para las Gestión Integrada de las Zonas Costeras. A manera de ejemplo: los Parques Nacionales (una categoría de ABRAE) son administrados por el Instituto Nacional de Parques-INPARQUES pero en el caso de la ZCN, existen más de 20 organismos oficiales que tienen, cada uno, responsabilidades administrativas y atribuciones legales directas establecidas en las leyes y en la Constitución. Al respecto, surge la pregunta: ¿a través de que mecanismo se coordinaría esa red de organismos?

2006 - Comités Técnicos de Zonas Costeras

En el POGIZC, los Comités Técnicos de Zonas Costeras *“representan los principales mecanismos e instrumentos para el proceso de GIZC”* (Art. 70 POGIZC). Sin embargo, como señalamos anteriormente, para estos no existe un mandato jurídico específico, no está definida la jerarquía de su articulación con otros actores del Plan, ni están establecidas con claridad sus atribuciones específicas, lo que, en la práctica, se les hace inviable cumplir con la misión establecida en este artículo.

Estudiando los programas operativos y subprogramas del POGIZC, se constata la poca o ninguna participación de actores clave determinantes para la ejecución de los mismos. Por ejemplo: ninguna participación en el Programa de Recuperación y Saneamiento de las Zonas Costeras (Art. 87) ; muy escasa participación de universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales en el Programa de Educación Ambiental, Participación Ciudadana y Capacitación (Art.88); muy escasa participación de actores civiles (consejos de pescadores, cámaras de turismo, universidades, centros de investigaciones, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas o productores nacionales independientes) en el Programa de Guardería Ambiental (Art.89). Esta situación contrasta con la insistencia enunciativa de la participación ciudadana en la ejecución de este Plan.

En definitiva, existen aspectos esenciales que deben ser revisados para lograr los objetivos del POGIZC en el marco del modelo de Desarrollo Sustentable establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Art. 128 CRBV).

2014 – Eliminación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales

Aunque Venezuela había acumulado una de las experiencias más antiguas de Latinoamérica en la administración moderna del ambiente y de los recursos naturales con la creación en 1978 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables¹⁰, no fue sino hasta 1999 cuando se comenzó a tener una visión o enfoque de planificación o desarrollo que intentó incluir de una manera integrada y apropiada a las costas y el mar venezolano.

¹⁰ MARNR, que luego cambiaría de nombre en 1999, cuando se le retira “renovables” y pasa a ser conocido con el acrónimo MARN.

Con el mayor porcentaje de la población en Venezuela concentrado en o alrededor de las zonas costeras, existen hasta 20 organismos e instituciones oficiales (sin contar las gobernaciones, alcaldías y concejos municipales de los estados costeros), con competencia para otorgar permisos en la zona costera, los cuales actúan con una ausencia total de coordinación de esfuerzos o de planificación interinstitucional de cualquier tipo.

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales-MARN fue eliminado el 2 de septiembre de 2014

y sus dependencias fueron adscritas al Ministerio de Hábitat y Vivienda, que pasó a incluir “ecosocialismo” en su nombre. En 2015, se crea el Ministerio de Ecosocialismo y Aguas, que pasa a administrar las competencias ambientales del antiguo MARN, el cual, sufrió una división que resultó en 2 nuevos ministerios; el Ministerio de Aguas y el Ministerio de Ecosocialismo. La responsabilidad de la ordenación y gestión costera en Venezuela reposa actualmente en la Dirección Técnica de Áreas Marino Costeras del Ministerio de Ecosocialismo-MINEC.

4. Discusión

Jurisdicción marítima y gestión

De manera general, podemos decir que la jurisdicción marítima en el país descansa sobre 3 bases fundamentales, de acuerdo con los usos del espacio y la explotación del mar y sus recursos: la navegación; la seguridad y defensa; y la conservación ambiental.

Para que el Estado pueda ejercer sus funciones en la gestión del uso y aprovechamiento de los espacios marítimos, deben tenerse en cuenta la capacidad de las áreas marinas como i) medio de soporte físico para la biodiversidad y banco de recursos naturales minerales; ii) como medio de transporte acuático, incluyendo su potencial para la recreación y disfrute de calidad de vida; y iii) finalmente como espacio fronterizo, manifestación natural de la soberanía de Venezuela en el mar Caribe y el Océano Atlántico.

Estas jurisdicciones marítimas principales son responsabilidad de los Ministerios de Infraestructura (Transporte), Ambiente y Defensa. La navegación es competencia de los Ministerios de Infraestructura y de Transporte, y del Instituto Nacional de Espacios Acuáticos y las Capitanías de Puerto adscritas a él. La seguridad y defensa es competencia del Ministerio de la Defensa y en el caso de los espacios marítimos, esta

es ejercida a través de la Armada. La ordenación territorial, vigilancia y conservación ambiental es competencia del Ministerio del Ambiente, sin embargo por tratarse también del uso y aprovechamiento del ambiente marino, son igualmente competentes todos los organismos a los que corresponden la gestión de las actividades extractivas de recursos, como pesca, explotación de hidrocarburos y otros minerales, así como cualquier otra actividad que constituya un soporte o medio de disfrute para la población y la calidad de vida, como el turismo y la salud.

Del análisis de los conflictos de competencias entre los diferentes entes de la administración pública que tienen competencias concurrentes en las áreas marino costeras, realizado por la Coordinación AMCI entre 2000 y 2001, se revela que, la omisión o falta de capacidad institucional de la autoridad ambiental, hace que en muchos casos, otros organismos de la administración pública central o descentralizada se atribuyan competencias que no les corresponden, muchas de ellas correspondientes a la autoridad ambiental. Esta situación de incertidumbre sobre las interpretaciones jurídicas y las actuaciones de los organismos generan inconvenientes situaciones de conflicto que

restan eficiencia a la labor del Estado y entorpecen la eficacia de la autoridad ambiental como organismo rector de la política ambiental del Estado.

Manejo integrado de zonas costeras MIZC

El campo del Manejo Integrado de Zonas Costeras-MIZC como disciplina técnico-científica es reciente y se inicia a raíz del surgimiento y difusión del concepto del desarrollo sustentable. El MIZC es un enfoque que involucra más de 20 disciplinas del conocimiento, que incluyen desde la ingeniería al derecho pasando por la sociología, la química, la geología, la biología marina, la biología pesquera y la oceanografía. Este puede ser definido como un proceso en el cual las estrategias son desarrolladas coordinadamente e implementadas para la protección de las áreas costeras y sus recursos, y lograr la conservación y el uso sostenible de estos recursos. El concepto de MIZC es *“un proceso adaptativo del manejo de los recursos para el desarrollo sostenible de las áreas costeras. Ello no es un sustituto de la planificación sectorial, pero se focaliza en los vínculos entre las actividades sectoriales para lograr metas más comprensibles y concebibles”* (UNEP, 1993).

El desarrollo e implementación de los programas del MIZC comprende diversas fases: La primera fase contempla el inicio del programa allí donde se establece previamente un propósito, los problemas son revisados y se establecen metas y objetivos. En la segunda fase, las investigaciones son desarrolladas para determinar los problemas a ser abordados. La fase tres consiste en el diseño del programa y la fase cuatro en la implementación del Plan de Manejo Integrado, que en el caso venezolano viene a ser el POGIZC.

Generalmente, la conclusión de este proceso consiste en desarrollar un instrumento jurídico normativo, sin embargo, en Venezuela, la oportunidad política permitió la promulgación de la Ley de Zonas Costeras y la Ley Orgánica de Espacios Acuáticos, como un primer paso, suponiendo que estos instru-

mentos jurídicos servirían para desarrollar las otras fases del proceso, no obstante, el hecho de que no exista una entidad con el mandato de coordinar las actuaciones de todos los sectores con competencias en la zona costera, no es de utilidad práctica para el MIZC y en nuestra opinión es algo a ser corregido mediante la adecuación de estas leyes a la realidad administrativa y operativa de las instituciones competentes.

Por otro lado, los profesionales con entrenamiento en MIZC son casi inexistentes en nuestro país. Muchos de los profesionales cuyas experiencias pueden ser provechosas para el MIZC, pertenecen a ramas sectoriales de diferentes campos de actuación de la administración pública y de actividades privadas, eso sin contar con la extremadamente grave pérdida de capital humano profesional que ha sufrido el país en los últimos años. Esta es quizás una de las razones para explicar el porqué no se ha iniciado todavía un programa de MIZC en Venezuela, pero la otra causa sin duda es el solapamiento de competencias administrativas.

Planificación Espacial Marina

Las áreas marinas tienen un papel esencial para la vida en la tierra, el desarrollo sostenible, la generación de empleos y la innovación tecnológica. Sin embargo, existen crecientes presiones a las que se enfrentan los mares y el océano: cambio climático, acidificación, eutrofización, pérdida de biodiversidad, contaminación, sobreexplotación y actividades ilegales. Recientemente, muchos países han emprendido la transición para avanzar hacia una gestión del medio marino basada en los ecosistemas, a los fines de dar cumplimiento al desarrollo sustentable de los mares y el océano.

Vista la importancia del medio oceánico para la obtención de los Objetivos de Desarrollo Sustentable-ODS, la Organización de las Naciones Unidas-ONU ha decretado la Década del Océano

2021-2030 y a través de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental-COI de la Organización del Sistema de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura-UNESCO, ha promovido el desarrollo de una metodología conocida como Planificación Espacial Marina o PEM (mejor conocida por sus siglas en inglés MSP: Marine Spatial Planning).

La planificación espacial marina-PEM consiste en un proceso público de análisis y asignación de la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en áreas marinas para lograr objetivos ecológicos, económicos y sociales que, generalmente, han sido identificados a través de un proceso político.

A nivel de las agencias internacionales especializadas ya existe un entendimiento de que la PEM es un medio importante para lograr los objetivos de gobernanza global de los mares y el océano contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹¹. En ella, la salud de los mares que se gestionan de forma sostenible contribuirá al crecimiento económico. Todas las acciones contempladas en esa “hoja de ruta común” integran la perspectiva de que la PEM debe ser un medio para implementar la Agenda 2030 y debe demostrar cómo la PEM cumple los valores económicos, sociales y ambientales en ese contexto.

Existe un creciente reconocimiento de la importancia que la PEM representa para lograr los objeti-

vos de gobernanza global del océano y cumplir con los ODS de la Agenda 2030. Los mares saludables que se gestionan de forma sostenible contribuirán al crecimiento económico, ofreciendo una clara perspectiva global y de futuro hacia el 2030. La PEM es considerada un medio para implementar la Agenda 2030 y así cumplir con los valores económicos, sociales y ambientales en ese contexto.

Aunque el uso de planes espaciales marinos está aumentando en todo el mundo (en agosto de 2018, unos 70 países estaban preparando o habían preparado planes de PEM a escala regional, nacional o local), muchas regiones, países o municipios todavía necesitan apoyo para adoptarla o aplicarla plenamente donde el proceso ya ha comenzado (COI/UNESCO/ Planificación Espacial Marina Global <http://www.mspglobal2030.org/es/en-breve/>).

En el caso venezolano, como resultado del POGIZC ya se cuenta con visualización estratégica elaborada con información a escala 1:100.000 y 1:250.000 de 168.054 Km², de los cuales 59.269 km² se encuentran asociados a los espacios terrestres y 108.785 Km² se vinculan a los espacios acuáticos, lo cual representa en conjunto el 9,8% del territorio nacional. Vale la pena considerar y evaluar la transformación del proyecto de POGIZC en un PEM a escala nacional.

5. Conclusiones

En Venezuela, aun cuando ha habido avances importantes en el desarrollo de instrumentos de ordenación y gestión, no existe todavía una estructura institucional con capacidad para atender la gestión integrada de los espacios marítimos e insulares, bajo una óptica

ambiental y que redefina las responsabilidades de los organismos competentes para el cumplimiento de las políticas del Estado hacia el mar y los recursos marinos.

¹¹ La Agenda 2030 plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

En la práctica el MIZC en Venezuela todavía es incipiente, por un lado, por que no existe un ente encargado de coordinar la aplicación de esa gestión, que se encuentra repartida en más de 20 organismos, más las responsabilidades administrativas regionales y locales que le corresponden a gobernaciones y alcaldías, y, por otro lado, a pesar de la creación de los Comités de Zonas Costeras, estos no tienen mandato para la gestión.

El hecho de contar con el POGIZC, aun cuando no haya sido aprobado, es un elemento único muy ventajoso que serviría de base para el desarrollo de la Planificación Espacial Marina en Venezuela y así contribuir con los ODS que se espera cumplir en la Década del Océano.

Venezuela atraviesa una crisis humanitaria compleja que afecta no solamente a la población sino muy especialmente a la institucionalidad. Esta situación, en el tema que nos ocupa, se ve agravada por la desaparición de las instituciones científicas y académicas,

especialmente las dedicadas a las ciencias del mar. En 2014, la Fundación Científica Los Roques fue obligada a dismantelar su Estación de Biología Marina en el Parque Nacional Archipiélago Los Roques y que se encontraba en funcionamiento desde 1967. Recientemente, entre 2019 y 2020, una serie de ataques irrazonables, particularmente dirigidos hacia la Universidad de Oriente-UDO, alcanzaron tal grado de vandalismo a sus estructuras físicas, que la biblioteca central del Campus de Cumaná y la sede del Instituto Oceanográfico de Venezuela fueron desvalijados y posteriormente destruidos por incendios provocados.

Venezuela comienza la Década del Océano sin dos de sus instituciones emblemáticas en ciencias del mar, sin embargo, a pesar de la situación actual del país, confiamos en que el desarrollo de un programa de MIZC y la aplicación del enfoque PEM resultarán inevitables en el proceso de recuperación del país, cuando las condiciones políticas y económicas así lo permitan.

6. Agradecimientos

Agradecimiento especial a los funcionarios regionales del MARN y a los de diversos organismos públicos, universidades, organizaciones conservacionistas no gubernamentales y otras asociaciones ciudadanas, que participaron en las consultas públicas del POGIZC, aportando diferentes perspectivas y enrique-

ciendo la visión multidisciplinar bajo la cual se ha desarrollado este preámbulo de gestión de la zona costera y marina en Venezuela. En particular agradecemos al biólogo y diplomático Julio Arellano por su generosa contribución en la revisión del artículo.

7. Referencias

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 3.238 del 11 de agosto de 1983.

Reglamento Parcial de Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales. Decreto No. 276 de fecha 07 de junio de 1989, Gaceta

Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 4.106 Extraordinario del 09 de junio de 1989.

UNEP, 1995 - Guidelines for Integrated Planning and Management of Coastal and Marine Areas in the Wider Caribbean Region, UNEP Caribbean Environment Programme-CEP, Kingston, Jamaica.

- Clark, John R. 1989. Coastal Seas, The Conservation Challenge, Blackwell Science Ltd. Oxford, UK. 134 pp.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. 2000. Proyecto Piloto - Dirección de Coordinación de Áreas Marino Costeras, Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental; Programa Nacional de Gerencia Ambiental y Cartografía. Caracas, Venezuela.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. 2001. Informe de Gestión 2001- Dirección de Coordinación de Áreas Marino Costeras e Insulares, Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente. Caracas, Venezuela.
- Decreto con fuerza de Ley de Zonas Costeras de fecha 27 de septiembre de 2001. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37319 de fecha 07 de noviembre de 2001.
- Reglamento para el Funcionamiento de la Unidad Técnica de las Zonas Costeras. Decreto N° 3.573 de fecha 8 de abril de 2005 publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.173 de fecha 26 de abril de 2005. <http://virtual.urbe.edu/gacetitas/38173.pdf>
- Klein E. (editor). 2008. Prioridades de PDVSA en la conservación de la biodiversidad en el Caribe venezolano. Petróleos de Venezuela, S.A. Universidad Simón Bolívar - The Nature Conservancy. Caracas, Venezuela. 72 pp.
- Klein E. y J.J. Cárdenas (editores). 2011. Identificación de las Prioridades de Conservación Asociadas a los Ecosistemas de la Fachada Atlántica Venezolana y a su Biodiversidad. Universidad Simón Bolívar - The Nature Conservancy. Caracas, Venezuela. 92 p.
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. 2000. Proyecto Piloto - Dirección de Coordinación de Áreas Marino Costeras, Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental; Programa Nacional de Gerencia Ambiental y Cartografía. Caracas, Venezuela. https://www.academia.edu/47762244/PROYECTO_PILOTO_MARN_AMC_Areas_Marino_Costeras_2000
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. 2001. Informe de Gestión 2001- Dirección de Coordinación de Áreas Marino Costeras e Insulares, Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente. Caracas, Venezuela. https://www.academia.edu/47715323/INFORME_DE_GESTION_2001_COORDINACION_DE_AREAS_MARINO_COSTERAS_E_INSULARES_MINISTERIO_DEL_AMBIENTE_Y_DE_LOS_RECURSOS_NATURALES_MARN
- Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. 2013 - Informe de metas del Proyecto Consolidación del Sistema Venezolano de Áreas Protegidas Marino – Costeras. Documento Octubre 2013
- Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. 2013 - Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Venezuela, El Plan - Proyecto de Decreto. Despacho del Viceministro de Ordenación y Administración Ambiental – Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental. Caracas, Venezuela. 100 pp.
- Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. 2013. Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Venezuela, Dirección Técnica de Zonas Costeras, Dirección General de Planificación y Ordenamiento Ambiental. Caracas, Venezuela
- Yerena, E. y Fernández, J., 2013. Un análisis de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial para la conservación de la biodiversidad en el marco del proyecto de Plan de Ordenación y Gestión Integrada de Zonas Costeras de Venezuela (POGIZC). Informe Final para The Nature Conservancy. <https://caribe-sur.blogspot.com/2013/12/informe-analisis-tecnico-del-proyecto.html>
- UNESCO - Joint Roadmap to accelerate Maritime/Marine Spatial Planning processes worldwide (MSP). 2nd International Conference on Maritime/Marine Spatial Planning, Paris, 1-17 March, 2017 http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/Joint_Roadmap_MSP_v5.pdf
- Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO. Planificación Espacial Marina Global <http://www.msfglobal2030.org/es/en-breve/>
- Reglamento para el Funcionamiento de los Comités de Trabajo Central y Estadales de las Zonas Costeras. Resolución MINEC N° 1.202 de fecha 9 de julio de 2019 publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.677 de fecha 18 de julio de 2019. <https://www.ghm.com.ve/wp-content/uploads/2019/08/41677.pdf>

8. Lista de siglas y abreviaturas

AMC. Coordinación de Áreas Marino Costeras
AMCI. Dirección de Áreas Marino Costeras e Insulares
(Unidad Técnica hoy Dirección Técnica de Zonas Costeras)
DTZC. Dirección Técnica de Zonas Costeras
MARN. Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
DGVCA. Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental
DGPOA. Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente
POGIZC. Plan de Ordenación y Gestión de Zonas Costeras
MINEC. Ministerio del Ecosocialismo
INEA. Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos
MIZC. Manejo Integrado de Zonas Costeras
PEM. Planificación Espacial Marina
ZCN. Zona Costera Nacional

