EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS HUMEDALES[1]

Giuseppe Colonnello

Museo de Historia Natural La Salle. Aptdo 1930, Caracas 1010A. Venezuela

giuseppe.colonnello@fundacionlasalle.org.ve

Danilo Salas-Dueñas

Coordinador del Comité Nacional de Humedales del Paraguay. Coordinador de Programas de la Fundación Moisés Bertoni. Paraguay. dsalas@mbertoni.org.py / danilosalas@gmail.com

Resumen

El Ordenamiento Territorial, es un proceso continuo y dinámico de toma de decisiones sobre el uso de la tierra, cuya base técnica es la zonificación de usos con criterios ecológicos, económicos, sociales y culturales. Para ello los diferentes países han promulgado una serie de instrumentos jurídicos específicos.

En Venezuela, por ejemplo, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio es un instrumento regulador y promotor de que los asentamientos humanos, sus actividades económicas y sociales y el desarrollo físico espacial, se establezcan en armonía con el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente. El proceso ordenador contempla la formulación de varios planes, los cuales en su conjunto conforman el Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Es necesario, así mismo, contar con una base diagnóstica e inventarios que justifiquen las políticas a implementar mediante los planes.

Se observan dos enfoques principales en los OT de los diferentes países: Aquellos que lo conciben como planificación física a escala regional, sub-regional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio y, aquellos que lo entienden como planificación territorial integral vinculada estrechamente a la planificación económica y social. Las características que se pueden percibir del OT son entre otras: énfasis en la planificación física espacial, existencia de directrices jerarquizadas:

[1] Editado del documento EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS HUMEDALES. Guiseppe Colonnello y Danilo A. Salas-Dueñas, publicado originalmente en: Cirelli, Fernández y Di Risio.(ed). 2004. El Agua en Iberoamérica. Calidad del agua y manejo de ecosistemas acuáticos. Cyted-XVII. Aprovechamiento y Gestión de los Recursos Hídricos. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. Pag:51-64. Buenos Aires. 270p.

nacional, regional, sub-regional, local; sólida organización institucional para la gestión ordenadora que garantice la orientación y coordinación horizontal y vertical de las entidades participantes en el proceso y, la integración de las políticas y planes sectoriales y territoriales. Por otra parte los logros que se ha tenido son entre otros: La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo con las potencialidades y limitantes presentes en el territorio, la orientación de los procesos de urbanización, industrialización y desconcentración económica, una distribución equilibrada en el territorio de las actividades y usos del suelo, la articulación e integración del territorio tanto internamente como con el exterior, una mayor habitabilidad del medio rural y la protección del patrimonio natural y cultural.

Hasta hace pocos años los humedales no habían sido considerados de forma específica en los OT. Su manejo sostenible y protección, se había llevado a cabo mediante su inclusión en la áreas protegidas de cada país. La creación de áreas protegidas, entonces, resultó primordial para la preservación de la biota y recursos de los humedales. Posteriormente tanto en Centroamérica como en América del Sur la inserción de los países en la Convención Ramsar, constituye un hito en la protección de los humedales, pues estos adecuaron, con ayuda de otras organizaciones como la UICN, sus legislaciones con el objeto de poder cumplir con los términos establecidos en el tratado internacional. Hoy en día muchos países del área cuentan con una amplia variedad de áreas protegidas y sitios Ramsar y además se está desarrollando una legislación acorde con las necesidades de manejo racional y protección de los humedales.

Palabras clave: **Ordenamiento territorial; Humedales; Áreas protegidas; ABRAE.**

1. Definición

El Ordenamiento Territorial, o Zonificación, es un proceso continuo y dinámico de toma de decisiones sobre el uso de la tierra, cuya base técnica es la zonificación de usos de la tierra con criterios ecológicos, económicos, sociales y culturales. Una propuesta técnica de zonificación debe ser negociada con los interesados para llegar a consensos y compromisos sobre el uso real que se hará del territorio a futuro. El Ordenamiento Territorial tiene bases legales y técnicas y una visión de uso del territorio y de los recursos a largo plazo, de tal manera que debe visualizar e incorporar la conservación de la biodiversidad y los otros recursos naturales como elementos del desarrollo en todos los sectores de la sociedad (económico, social, etc).

1.1 Articulación de la planificación estratégica y el ordenamiento territorial

Los planes de desarrollo son instrumentos que :

- Definen políticas y objetivos de desarrollo en base a las potencialidades y macro-problemas;
- orientan y optimizan la inversión pública;
- definen programas y proyectos;
- recogen la demanda social departamental y municipal.

Los planes de ordenamiento territorial son instrumentos que:

- identifican las potencialidades y limitaciones vinculados a los recursos naturales en el territorio;
- orientan, en su parte positiva, la optimización en el uso de los recursos naturales y la distribución de los asentamientos humanos en el territorio;
- definen acciones para optimizar la relación entre la población y el territorio.

Los planes de desarrollo proporcionan a los planes de ordenamiento territorial:

- el marco estratégico para su formulación;

- los macro objetivos y los lineamientos de política desde la visión estratégica del país;
- el escenario de programación de inversiones, en el cual deberá enmarcarse la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Por su parte, los planes de ordenamiento territorial proporcionan a los planes de desarrollo económico y social:

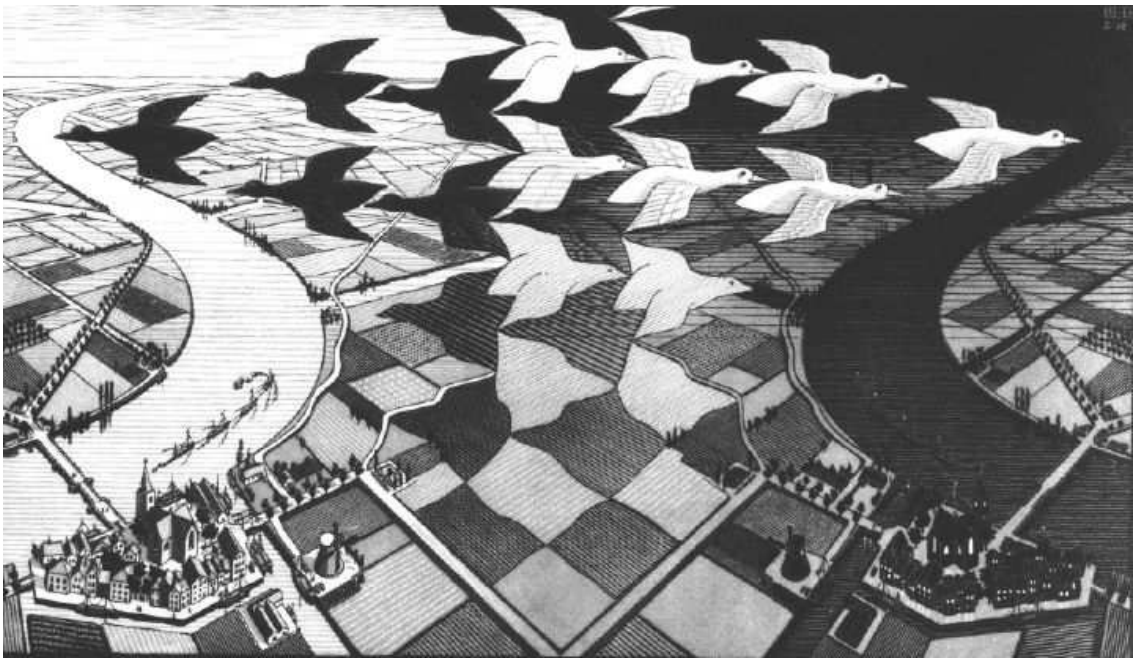
- información necesaria sobre la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales, de manera que permita compatibilizar las potencialidades y limitantes identificadas en los planes de desarrollo;
- el abanico de posibilidades para orientar la toma de decisiones de inversión pública en el territorio;
- criterios para orientar la localización de los programas y proyectos de inversión privada;
- información básica y actualizada para el ajuste permanente de los planes de desarrollo;
- objetivos relativos a la ocupación integral y armónica del territorio y al uso racional de los recursos naturales.

La articulación de la planificación estratégica y del ordenamiento territorial constituye el elemento fundamental del proceso de planificación para el desarrollo sostenible.

Por ejemplo la concepción de un ordenamiento para el aprovechamiento de los macizos forestales naturales, debe, como mínimo, integrar 4 niveles de información:

- factores físicos, biológicos y ecológicos;
- factores sociales, incluidos los aspectos políticos, culturales, así como las necesidades locales y nacionales que se requiere satisfacer;
- factores económicos, en particular las exigencias de orden financiero y presupuestario, de tasas de rentabilidad, costes y precios, comercio y mercado;

- factores tecnológicos y sus probables modificaciones en los ámbitos de la silvicultura, la explotación y la transformación de la madera.



2. Ordenamiento territorial en el mundo y síntesis conceptual

Basado en el trabajo realizado por Massiris (sf) donde a partir de recopilaciones hace un análisis de los sistema de ordenamiento territorial de algunos países europeos y latinoamericanos, tenemos un buen panorama del alcance de este en los ecosistemas de humedales.

El ordenamiento territorial no es una política nueva en el mundo. Los países europeos y algunos países latinoamericanos como Venezuela y Bolivia, cuentan con una experiencia significativa en este campo, cuyo conocimiento puede ser importante para apoyar los procesos incipientes que se desarrollan en países como Guatemala, Uruguay, Ecuador, Honduras, San Salvador, Costa Rica y Colombia.

Dentro de este contexto, el conocimiento de la experiencia internacional en materia de ordenamiento territorial cobra singular importancia. A continuación se realiza una síntesis de dicha experiencia con especial énfasis en conceptos, características esenciales, soporte jurídico, organización administrativa, instrumentos y contenido destacables.

2.2 Sistema de ordenamiento territorial en los países latinoamericanos

En Latinoamérica, el ordenamiento territorial es una experiencia reciente, son muy pocos los países en donde estos procesos ya están consolidados. El primero, del que se tienen referencia, en aprobar su Ley Orgánica de OT fue Venezuela, en 1983.

La visión global del OT latinoamericano se intentó construir en 1989, como resultado del interés de la región por definir una posición global sobre el problema del medio ambiente y el desarrollo, para presentarla en la Conferencia de Río realizada en 1992. Dentro de este contexto, con el auspicio del PNUD y el BID, se conformó una comisión encargada de elaborar dicha posición, conformada por representantes de Costa Rica, México, Ecuador, Colombia, Guatemala, Brasil, Venezuela, Perú, Guyana y Argentina. La Comisión se asesoró de varias expertos y grupos de trabajo de distintos países.

El documento final de este trabajo se conoció en 1990 bajo el título de "Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente", en el cual

se hace un diagnóstico de la realidad latinoamericana y se proponen las bases para la construcción de la estrategia de desarrollo sustentable de los países latinoamericanos. Dichas bases la constituyen 7 grandes líneas maestras: 1) La erradicación de la pobreza. 2) El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. 3) el ordenamiento del territorio. 4) El desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural. 5) Una nueva estrategia económica y social. 6) La organización y movilización social y 7) La reforma del Estado.

El ordenamiento territorial se plantea como una estrategia para lograr el desarrollo sostenible, basada en la *"distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores".*

Como finalidades del OT se establecen: Inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales. Controlar las actividades contaminantes. Descentralizar y desconcentrar la economía en la búsqueda de un desarrollo regional más armónico. Delimitar los fines y usos de la tierra, de acuerdo con su vocación ecológica y la demanda que exista sobre ella. Señalar espacios sujetos a régimen especial de protección, conservación o manejo. Equipar el territorio con el propósito de habilitarlo para el logro del desarrollo sostenible. Proteger las zonas ocupadas contra las amenazas naturales. Preservar los monumentos históricos, arquitectónicos y el paisaje.

Tanto la definición como las finalidades del OT planteados en el documento arriba mencionado han sido adoptadas por países como Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Guatemala, entre otros. Para el momento de la elaboración de estas definiciones, Venezuela ya había adoptado su propia visión y conceptualización del OT, razón por la cual representó un papel protagónico en la elaboración de la visión adoptada en el documento mencionado, lo que explica el gran parecido que hay entre esta visión y la establecida en la Ley Orgánica de OT venezolana de 1983.

2.3 Cualidades del OT en el mundo

Como características claves del OT en el mundo se destacan:

Visión integral del territorio y multi-dimensionalidad de las políticas y planes de OT. Énfasis en la planificación física espacial. Existencia de directrices jerarquizadas: nacional, regional, subregional, local. Sólida organización institucional para la gestión ordenadora que garantiza la orientación y coordinación horizontal y vertical de las entidades participantes en el proceso y la integración de las políticas y planes sectoriales y territoriales. Alta participación social y concertación de los escenarios futuros de OT. Valoración del OT como estrategia de apoyo para el logro del desarrollo sostenible. Respaldo político y financiero a los planes de OT. Visión prospectiva de los planes y continuidad en el tiempo. Disponibilidad de información de buena calidad y apoyo a las entidades productoras de información geográfica/territorial, las cuales se consideran fundamentales para el éxito del OT. Divulgación amplia de los planes entre los ciudadanos y preocupación por la educación en el tema.

2.3.1 Problemas que conciernen al OT en el mundo

Predomina en el mundo el reconocimiento de los siguientes problemas como concernientes al OT:

- Conflictos de uso de la tierra por incompatibilidad. Aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales.
- Ocupación de áreas sujetas a amenazas naturales. Desarrollo espacial de corredores viales, redes de transporte y de comunicaciones.
- Expansión urbana desordenada. Desequilibrios en el acceso a servicios públicos y sociales en áreas urbanas y rurales.
- Desequilibrios territoriales de la distribución de actividades y oportunidades de empleo.
- Desequilibrios de la organización urbano-regional.

- Desequilibrios en el desarrollo urbano y rural y sus interdependencias.
- Elevación de la competitividad territorial.

2.3.2 Logros del OT

Con las políticas de OT se pueden alcanzar los siguientes logros:

La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo con las potencialidades y limitantes presentes en el territorio. La orientación de los procesos de urbanización, industrialización y desconcentración económica. Una distribución equilibrada en el territorio de las actividades y usos del suelo. La articulación e integración del territorio tanto internamente como con el exterior. Una mayor habitabilidad del medio rural. La protección del patrimonio natural y cultural. La prevención de desastres de origen natural y antrópico. El fortalecimiento de la competitividad de los territorios. Una red urbana equilibrada en su distribución espacial y de tamaños. Una organización del espacio urbano más funcional y acorde con el desarrollo humano sostenible. La localización óptima de las infraestructuras, equipamientos y servicios. Una mejor localización de las instalaciones productivas.

3. Como están insertos de humedales dentro del plan de ordenamiento en Venezuela

A continuación se describen los pasos de formación de las áreas bajo régimen de administración especial que enmarcaron la protección ambiental de los humedales en Venezuela, dentro del esquema de usos del OT.

3.1. Antecedentes históricos de la protección de los recursos naturales renovables (Bevilacqua y Méndez, 2000)

Los antecedentes de la política de protección de los recursos naturales renovables son tan tempranos como la historia misma de la República. El régimen de protección de espacios y recursos naturales se remonta a principios del siglo XIX expresado en los decretos conservacionistas promulgados por Simón Bolívar a lo largo de la campaña independentista y el periodo de formación de la República.

No es sino a partir de mil novecientos que el país retoma este espíritu de conservación del patrimonio natural y en función de ello promulga disposiciones legales para regular el usufructo de los recursos naturales (MARNR, 1985). Sin embargo, muchos coinciden en señalar que la creación del primer parque nacional del país en terrenos de la hacienda "Rancho Grande" (1937) marca un hito por cuanto sienta las bases de una política de estado en materia de áreas protegidas que propicia la superación de la concepción utilitaria de la naturaleza como proveedora de bienes materiales y la evolución definitiva del marco legal.

3.1.1. Antecedentes legales

Luego de las disposiciones conservacionistas del Libertador de 1825 y 1829, con la promulgación de la Ley de Bosques en 1910 se introducen nuevamente criterios y controles administrativos, a través de diferentes modalidades autorizatorias, tendentes a limitar el uso, goce y disposición de los recursos naturales, limitaciones que se profundizan en las sucesivas leyes especiales de Montes y Aguas de 1919 y 1921 (MARNR, 1985).

En la Ley de Reforma Agraria de 1960 el Estado orienta el proceso de transformación de la estructura y tenencia de la tierra sobre bases racionales de conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Por su parte, la Constitución Nacional de 1961 establece, por primera vez en la historia republicana, el principio del beneficio colectivo que se deriva de la conservación y explotación de los recursos naturales, a la par que hace referencia al dominio y condiciones particulares de explotación de los bosques, de los recursos contenidos en la zona económica exclusiva, la plataforma continental y el espacio aéreo.

Luego, con la Ley Forestal de Suelos y de Aguas (1966), se otorga al Estado un mayor poder de intervención sobre tales recursos, estableciendo disposiciones penales para quienes atenten contra su conservación. Este instrumento jurídico introduce el concepto de utilidad pública e institucionaliza las primeras categorías de áreas protegidas: los parques nacionales, los monumentos naturales, las zonas protectoras, las reservas de regiones vírgenes y las reservas forestales. Posteriormente, con la Ley de Protección a la Fauna Silvestre (1970), se incorporan al marco jurídico las figuras legales de reservas, refugios y santuarios de fauna silvestre (MARNR, 1985).

A mediados de la década de los setenta, a la luz del proceso de grandes transformaciones poblacionales, geográficas, económicas e institucionales del país y sus repercusiones en los sistemas ecológicos, surge la necesidad de dictar pautas más firmes para la protección ambiental. Es así como se promulga la Ley Orgánica del Ambiente (1976), la cual establece los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, reconociendo en las áreas protegidas un instrumento esencial para la conservación de los recursos naturales y el logro del bienestar nacional.

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT), sancionada en 1983, otorga una definición de conjunto a las categorías de protección establecidas en leyes anteriores, denominando " áreas bajo régimen de administración especial " (ABRAE) a aquellos espacios del

territorio nacional que se encuentren sometidos a un régimen especial de manejo conforme a leyes especiales y, atendiendo a la necesidad de regular y proteger la pluralidad geográfica del territorio, incorpora a dicho estatus un grupo amplio de nuevas figuras (tanto por el numero como por el alcance de cada una de ellas), para totalizar 24 figuras distintas (Tabla 1). En esta ley se hace referencia a la conservación de áreas de humedales.

3.1.2. Antecedentes de planificación y manejo

El marco conceptual de las áreas protegidas creadas en el país hasta finales de la década de los sesenta, no presentaba mayor diferenciación en los objetivos de conservación asignados a las distintas categorías existentes (parque nacional, reserva forestal y reservas naturales afines), concibiéndose como objetivos fundamentales del manejo la prevención y extinción de incendios forestales y la reforestación de áreas degradadas, lo cual pone de manifiesto la visión de gestión imperante para la época. Al igual que en el resto del mundo, la existencia de dichas áreas se justificaba sobre la base de argumentos estéticos, culturales e incluso éticos, en consecuencia, cada país estableció sus propios criterios para la declaratoria de las mismas (Amend, 1991).

Con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR) en el año 1977, la gestión ambiental se orientó hacia la planificación y manejo de las áreas protegidas desde la óptica de la política de ordenación del territorio y la administración sectorial de los recursos naturales. A los criterios existentes para entonces en el país sobre la creación de las áreas protegidas, se incorporó la visión de supervivencia de plantas, animales y sus hábitats, así como la representación de ecosistemas únicos en su género, raros o amenazados (incluyendo humedales), de manera que la planificación de las ABRAE toman un auge importante.

3.2. Definición de área protegida

Aparte de la definición de parque nacional y otras áreas protegidas afines adoptada por Venezuela como país signatario de la Convención de Washington (1941), la primera definición legal del concepto de área protegida se establece en la Ley Forestal de Suelos y de Aguas (República de Venezuela 1966) al conceptuar el parque nacional como: "regiones de belleza escénica natural o de importancia nacional por su flora y fauna". En términos generales, Gondelles (1992) define las áreas protegidas del país (ABRAE) como: *espacios geográficos, sitios y elementos del medio con características biofísicas singulares o con otras cualidades y potencialidades en lo socio-cultural, las cuales ameritan recibir del Estado una protección efectiva y permanente bajo un régimen de administración* sui generis *que garantice la integridad física sin merma de sus valores, mediante una utilización acorde con esos objetivos y una protección y manejo adecuados a dichas características*.

Estas áreas se consideran singulares por el hecho de no ser comunes, y porque sus cualidades son de particular interés para la ciencia y para la sociedad en general.

3.3. Bases para la declaratoria, establecimiento y gestión de las áreas protegidas

Coherente con un marco conceptual que define el alcance, así como los objetivos de conservación y manejo de las áreas protegidas se procede en consecuencia al establecimiento del área protegida. Como primer paso debe realizarse la declaratoria del área, lo cual en el sentido mas amplio implica la identificación, selección y declaratoria misma del espacio que debe ser conservado, mantenido y resguardado en atención a una serie de objetivos primarios de manejo.

En este primer paso deben tomarse en cuenta los principales factores que participan en la toma de decisión sobre la creación y declaratoria de un área protegida (PNUMA, 1994), tales como:

- SIGNIFICACIÓN: Se refiere al valor de un área para ilustrar la herencia natural o cultural del país. Algunos factores que determinan

esta significación son el grado de singularidad, naturalidad, diversidad, integridad ecológica y valores científicos

- REPRESENTATIVIDAD: refleja en que medida el área es representativa de un elemento natural o biogeográfico en términos de su situación en una zona natural clave o de gran importancia dentro de la unidad biogeográfica que la contiene.
- VIABILIDAD: establece la medida en la cual el área podrá ser adecuadamente protegida y gestionada para garantizar el logro de los objetivos de conservación. Aquí se incluyen una serie de factores tales como: ecológicos, políticos, económicos, sociales y administrativos.

Una vez identificada el área, realizados los estudios técnicos respectivos, es decir un exhaustivo diagnóstico ambiental y social, y seleccionado el espacio geográfico definitivo de interés, se deben llevar a cabo una serie de acciones legales requeridas para la declaratoria formal de un área de régimen especial de administración sujeta al marco jurídico correspondiente.

El próximo paso al establecimiento del área protegida es la formulación del plan de ordenamiento y reglamento de uso, así como de la formulación y gestión de programas de manejo y planes anuales operativos.

Este paso debe verse como un proceso dinámico, sujeto a la influencia de factores de índole social, natural y administrativos.

Criterios para el establecimiento de un área protegida

(Según el convenio para la protección y desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe)

Las áreas protegidas se establecerán para conservar, mantener, y restaurar,

en particular:

- Hábitats representativos de los ecosistemas costeros y marinos con las dimensiones adecuadas para asegurar su viabilidad a largo plazo, así como la conservación de la diversidad biológica y genética;

- Hábitats y sus ecosistemas asociados críticos para la sobre vivencia y recuperación de las especies de flora y fauna endémicas, amenazadas o en peligro de extinción;
- La productividad de ecosistemas y recursos naturales que proporcionen beneficios económicos o sociales y de los cuales dependa el bienestar de la población local; y
- Áreas de especial valor biológico, ecológico, educativo, científico, histórico, cultural, recreativo, arqueológico, estético o económico, inclusive, en particular, aquellas cuyos procesos ecológicos y biológicos sean esenciales para el funcionamiento del Gran Caribe.

Fuente: PNUMA (1994)

3.4. Ordenación de un área protegida

Existen diferencias sustanciales en los fines del ordenamiento para un espacio cualquiera y otro sujeto a un régimen legal de protección especial, en el cual debe responderse a problemas específicos relacionados con la planificación, administración y manejo de cada área protegida en particular. Igualmente, dado que las áreas protegidas mantienen un conjunto de relaciones de intercambio con el entorno, formando parte de un sistema global mas vasto en el que interactúan complejas relaciones ecológicas, económicas, sociales y culturales, su ordenamiento debe considerar el contexto en el que se insertan, incorporando los lineamientos de planificación económica y espacial, aplicables al área, que rijan para los ámbitos supra (local, regional y nacional), para luego dar cuenta detallada de la situación interna, particularmente, de las potencialidades y limitaciones, del estado de conservación de los recursos existentes, la localización de zonas degradadas, el grado de afectación y sus posibles causas.

Criterios a considerar en la ordenación de Áreas Protegidas:

- Utilizar esquemas flexibles que integren herramientas y métodos para dar viabilidad a las acciones

- Propiciar la participación de los diferentes actores involucrados en el proceso de planificación y manejo, de acuerdo a la realidad histórica, social, cultural, económica y política de cada área en particular
- Sustentar las propuestas de ordenación en políticas coherentes de manejo de recursos, definidas según las prioridades del país y de las características de cada región en la que se ubica el área protegida planificada
- Elaborar planes flexibles, adaptables a los rápidos cambios que experimenta la sociedad
- Insertar las propuestas de ordenamiento en un sistema de planificación espacial integralmente estructurado, que de cuenta de los niveles nacional, regional y local
- Sustentar los planes de ordenamiento y pautas de manejo en un marco, legal específico articulado al resto del ordenamiento del país.

3.5. Zonificación del área o asignación de usos

El acto de zonificar se refiere a categorizar el territorio de un área protegida para establecer pautas de manejo, con el objetivo de garantizar su ordenamiento territorial en función de la conservación y la utilización racional de los recursos naturales (Gabaldón, 1997). Al zonificar se persigue distribuir los diferentes usos acordes con los objetivos del área protegida en los ambientes mas aptos para ello, determinando la superficie que estos usos requieran. En la definición de las zonas de uso es necesario considerar los objetivos de cada categoría de manejo y las características específicas de cada área. La asignación de las diferentes categorías de zonificación, desde la más restrictiva hasta la mas intensiva, va a estar en función del grado de conservación, manejo o uso sostenible que se quiera asignar a los diferentes espacios de la ABRAE, sin que tal uso signifique un detrimento de los valores o recursos presentes en el área protegida. La zonificación del Parque

Nacional La Restinga (Sitio Ramsar), por ejemplo, cuenta con las siguientes áreas:

- Zona de Protección Integral(PI)
- Zona de Protección Integral estacional (PIE)
- Zona Primitiva o Silvestre (PS)
- Zona de Ambiente Natural Manejado (ANM)
- Zona de Ambiente Natural Manejado Estacional (ANM-E)
- Zona de Recuperación Natural (RN)
- Zona de Recreación (R)
- Zona de Servicios (S)
- Zona de amortiguación (A)
- Zona de Uso Poblacional Autóctono (UPA)

3.6. Reglamentación de usos y actividades

Los usos y actividades estarán condicionados por las limitaciones que se deriven de los fines que deba cumplir cada una de las zonas establecidas en el Plan de Ordenamiento con la finalidad de viabilizar, en conjunto, el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada el área protegida. Así, los usos y actividades a permitir, restringir y prohibir dependerán del grado de compatibilidad que guarden con la naturaleza de la ABRAE, ya sea de protección o de producción, y con las posibilidades de controlar su ejecución en el tiempo a través de la instrumentación de las medidas que se contemplen en los programas específicos de manejo.

Los usos y actividades prohibidos son aquellos que, de manera general, resultan incompatibles con los objetivos del Área Protegida. Se entiende por usos y actividades restringidos aquellos que sin ser del todo compatibles pueden permitirse en algunas zonas, siempre y cuando no contradigan la función asignada a dichos espacios y bajo ciertas modalidades de ejecución y condiciones de supervisión para evitar el deterioro de los recursos. Por ultimo, los usos y actividades permitidos son aquellos compatibles con los objetivos específicos de manejo del

área protegida y pueden realizarse sin otras limitaciones que las derivadas de las funciones asignadas a las diferentes zonas.

4. La situación en los países Centroamericanos, Venezuela, Colombia, Paraguay y Argentina.

Al igual que el caso de Venezuela los humedales del resto de Suramérica y Centroamérica no habían contado dentro de su ordenamiento territorial de una figura específica destinada a la protección de los humedales. Estos ecosistemas se protegieron al incluirse dentro de los respectivos sistemas de áreas protegidas del país, que se fueron creando en las últimas dos décadas. Con algunas variantes estas áreas protegidas, están inmersas en el ordenamiento territorial de cada país y, comprenden las figuras de Parques Nacionales, Reservas ecológicas, Reservas naturales, Reservas de usos múltiples, Reservas de biosfera, Santuarios de fauna, Refugios de vida silvestre entre otras.

Posiblemente las primeras iniciativas específicas hacia la protección y manejo sustentable de los humedales en cada uno de los países ocurrieron al adherirse éstos a la Convención Ramsar. Igualmente algunas de las legislaciones que se formularon a continuación, respecto a los humedales, atendían a establecer bases legales para cumplir con los mandatos inherentes a ser signatarios de la citada convención.

4.1. Centroamérica

En la región Centroamericana, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, han sido designados 31 humedales de importancia internacional (Ramsar). Entre los más extensos se encuentran: el Parque Nacional Laguna del Tigre con 335.000 ha y Punta de Manabique con 132.000 ha en Guatemala; la Isla del Coco con 99.623 ha y el Humedal Caribe Noreste-Tortuguero con 67.296 ha en Costa Rica; el Sistema de humedales de la Bahía de Bluefields con 86.501 ha y Cayos Miskitos y Franja costera inmediata con 85.000 ha en Nicaragua.

En relación a los instrumentos jurídicos la región Centroamericana ha logrado importantes avances en el proceso de integración entre sus estados, por ejemplo en 1994 se creó la “Alianza Centroamericana para

el desarrollo sostenible (ALIDES)" y mas recientemente en relación directa a los humedales la "Política Centroamericana para la conservación y el uso racional de los humedales" Este último documento pretende ser una orientación para que los estados fortalezcan su acción conjunta y armonizada como región y cumplir con los compromisos de la Convención de Ramsar. En los diferentes países de la región el desarrollo de las legislaciones ambientales y uso racional de recursos ha sido muy dispar:

Por ejemplo en un extremo se encuentra Belice que recién en los últimos años ha decretado sus primeras 10 áreas protegidas con un sitio Ramsar; y por otro lado Costa rica que ya desde 1992 había promulgado una ley en la que se declaraban a los humedales como de interés público y para 1999 había designado 10 sitios de humedales de importancia internacional. Igualmente estableció el "Programa Nacional de Humedales" que pretende unificar en una sola organización todos aquellos aspectos que están ligados con el tema del manejo sostenible de los humedales. Por ejemplo en él se señala que la protección del ambiente y la conservación de los recursos debe ser una responsabilidad compartida entre el sector público y el privado. Reconoce además que el desarrollo ambientalmente sostenible puede promoverse mediante el uso de incentivos económicos, medidas preventivas y, cuando amerite, acciones civiles y penales que permitan sancionar comportamientos al margen de la ley.

Igualmente en El Salvador se crea en 1998 la ley del Medio Ambiente donde se establece, ente otras cosas, la reglamentación de las áreas protegidas y se consideran los Manglares y arrecifes como Reservas ecológicas. Por último en el 1993 se elaboró el Anteproyecto de Ley General de Aguas, presentado a la Asamblea Legislativa solo en 2001 y aún se encuentra pendiente de aprobación para el 2002 (CCAD, 2001).

4.2. Venezuela

Con la creación del ordenamiento territorial en Venezuela, en los años 70 y 80, se establecieron las bases de la protección de los humedales en

el país aunque para ese entonces no existía una concepción clara de los humedales como sistemas particulares. Para el año de 1999 se habían decretado en Venezuela 246 áreas bajo régimen de administración especial, ocupando un 46 % del territorio nacional (MARNR, 1985). Las más numerosas son las zonas protectoras con 57, que ocupan 11.625.861 ha; seguidos por los 43 parques nacionales que ocupan 13.033.531 ha; por los monumentos naturales con 40, ocupando 6.919.097 ha, y las áreas boscosas bajo protección con 39 para un total de 3.387.898 ha. Como muestra de que las ABRAE ya establecían una protección clara sobre una parte de los humedales del país, baste decir que las cinco áreas creadas como sitios Ramsar como hábitats de importancia internacional para la conservación de humedales, ya estaban delimitadas dentro de parques nacionales existentes: Golfete de Cuare, Archipiélago de Los Roques, Ciénaga de los Olivitos, Laguna de la Restinga y Laguna de Tacarigua.

La idea de humedal entendida como un sistema integral de recursos biológicos, edáficos y acuáticos se hace más clara a partir de mediados de los 90 en que además se publican trabajos científicos donde se hace énfasis en esta idea (Lentino y Bruni, 1994), como un inventario, diagnóstico ambiental y estrategia de humedales de Venezuela (Rodríguez-Altamiranda, 1999). Algunas de las metas destacadas de la estrategia nacional de los humedales son:

- Propiciar la investigación básica y el monitoreo
- Fortalecer a los organismos que administran las áreas de humedales
- Revisar e impulsar la formulación de un marco legal específico para la administración y uso
- Fortalecer la participación de Venezuela en las convenciones Internacionales relacionadas, como Ramsar, Cites y Diversidad biológica
- Lograr la sensibilización de la opinión pública

Adicionalmente para el año 2001 se publica la "Estrategia sobre la Diversidad Biológica y su Plan de Acción", entre cuyos objetivos generales están:

- Establecer acciones para incrementar el conocimiento sobre la diversidad biológica a nivel de ecosistemas, comunidades, especies silvestres y domesticadas, recursos genéticos y servicios ambientales
- Asegurar la conservación y promover el uso sustentable de la diversidad biológica
- Promover a que la sociedad y las comunidades de indígenas y locales participen activamente en la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica.

En este plan de 15 líneas estratégicas se incluyen además de la promoción de la conservación *in situ*, es decir dentro de las "áreas bajo régimen de administración especial ABRAE", la promoción de la conservación *ex situ*, es decir en las áreas no protegidas.

Una de las líneas referente al "Desarrollo de programas para el cumplimiento de compromisos internacionales en el Marco del Convenio sobre Diversidad Biológica" contiene al "Programa de Humedales". Éste tiene como acciones prioritarias:

- Desarrollo de programas para el conocimiento de los principales humedales y su diversidad biológica
- Establecimiento de programas para determinar las pautas de conservación y utilización sustentable de humedales marino-costeros y continentales

Quedan así cubiertos de una forma u otra todos los humedales del territorio.

4.3. Colombia

En Colombia el sistema de Parques Nacionales del INDERENA (actualmente bajo la administración del Ministerio del Medio Ambiente) agrupa 33 Parques Naturales, dos Reservas Nacionales Naturales, seis Santuarios de Fauna y Flora, varias Reservas Forestales Protectoras,

Resguardos y Reservas indígenas y Distritos de Manejo integrado. Igualmente hay tres Reservas de Biosfera y Reservas Naturales con administración de carácter privado. Estas áreas contienen innumerables hábitats acuáticos (ciénagas, pantanos y turberas, madre viejas, lagunas, sabanas y bosques inundados), sin embargo, solo ocupan un 7,6 % del total de la superficie del país (Rangel-Ch y Aguilar, 1995).

Adicionalmente Colombia cuenta con tres sitios Ramsar: la Laguna de la Cocha (Nariño) con 39.000 ha; el sistema delta estuarino del río Magdalena y Ciénaga Grande de Santa Marta con 400.000 ha y el Delta del río Baudo (Chocó) con 8.888 ha.

En cuanto a la legislación, en Diciembre de 2001, el Ministerio del Medio Ambiente y el Consejo Nacional Ambiental presentaron un documento denominado "Política Nacional para los Humedales Interiores de Colombia, estrategias para su conservación y uso racional", a partir de los principios establecidos en la Constitución Política y en las funciones asignadas en la Ley 99 de 1993 relacionadas con la formulación, concertación y adopción de políticas orientadas a regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales. Su proceso de formulación, discusión y concertación contó con la participación de las entidades del Sistema Nacional Ambiental y de los demás sectores públicos y privados relacionados con el área temática. La Política para Humedales Interiores en Colombia se formula en el contexto de la Política Nacional Ambiental, Proyecto Colectivo Ambiental, cuyo eje central es el agua. Los objetivos y acciones planteadas están encaminadas a promover el uso racional, la conservación y la recuperación de los humedales del país en los ámbitos nacional, regional y local (Ministerio del Medio Ambiente, 1999; Ministerio del Medio Ambiente - Consejo Nacional Ambiental, 2001).

Esta estrategia pretende ser adelantada a través de la siguiente línea programática denominada Ordenamiento Ambiental Territorial para

Humedales, teniendo como propósito *Consolidar las regiones Caribe, Pacifico, Andina, Orinoquia y Amazonia como regiones integrales de planificación y ordenamiento ambiental, adoptando y caracterizando los complejos de humedales interiores como unidades biogeográficas de manejo.* Tienen además como meta el incluir criterios ambientales sobre los humedales en todos los procesos de planificación de uso de la tierra, los recursos naturales y el ordenamiento del territorio, e identificando acciones como:

- El Ministerio del Medio Ambiente a través de las Corporaciones autónomas y regionales - CAR`s y Corporaciones de desarrollo sostenible - CDS promoverá la integración de la conservación y uso de los humedales en los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental, así como en los Planes de Gestión Ambiental Regional.
- Las CAR`s y CDS a partir de los criterios ambientales generados para la formulación de los Planes, Esquemas y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, así como la información existente sobre los humedales de su jurisdicción revisarán y tomaran las medidas necesarias para que estos y los planes de expansión sectorial, estén acordes con las características ecológicas, bienes y servicios de estos sistemas con el fin de garantizar su conservación y uso racional.
- Las CAR`s y CDS elaborarán estrategias y planes regionales y locales para la conservación y uso racional de humedales, en los cuales se concilien los planes de ordenamiento territorial, la protección de humedales y su biodiversidad con el uso racional. El Ministerio del Medio Ambiente, liderará junto con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi la delimitación predial y deslinde catastral de los humedales del país, con base en las prioridades nacionales definidas en el inventario nacional de humedales.

4.4. Paraguay

En el sur del continente, Paraguay cuenta actualmente con cinco sitios Ramsar que son: Río Negro (Alto Paraguay) con 370.000 ha; Estero Milagro (San Pedro) con 25.000 ha, Parque Nacional Tinfunque (Presidente Hayes) con 280.000 ha y Lago Ypoá Paraguarí, Ñeembucu y Central) con 100.000 ha.

Hasta la década de los noventa, el país no poseía, de manera explícita un marco político que atendiera el tema ambiental. Aunque previamente otras leyes como la relativa a la política agropecuaria tomaba en cuenta los aspectos ambientales.

El país es signatario junto con los demás cinco países del MERCOSUR Argentina, Bolívia, Chile, Paraguay y Uruguay) de los ocho instrumentos jurídicos internacionales sobre manejo y protección de recursos y hábitats, incluyendo Ramsar, CITES, CMCC, ente otros, sin embargo se reconoce que medir el éxito o fracaso de estas iniciativas y la gestión ambiental que se esperaría de ellas, no es fácil, y existen serias dudas sobre su implementación en cada país.

En particular en el tema de los humedales varias organizaciones privadas crearon en 2001 el "Comité Nacional de Humedales", pero sus propuestas no han sido consideradas de forma oficial por el estado. Igualmente, con el apoyo de Ramsar, el Comité desarrolló un documento base de Política Nacional de Humedales, del que tampoco se ha tenido respuesta (Yanosky y Salas-Dueñas, 2004).

4.5. Argentina

Argentina cuenta con una notable extensión de más de un tercio del Hemisferio Sur lo que hace posible una gran diversidad climática y de ambientes por lo que existen una amplia variedad, cerca de 100, humedales importantes. Muchos de ellos se hallan incluidos en Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Monumentos Naturales, Reservas Naturales Estrictas y Reservas Naturales que abarcan 3.234.960 has del territorio. Se han designado hasta ahora, seis sitios Ramsar: Río Pilcomayo (provincia de Formosa), Laguna Blanca (provincia de

Neuquen), Monumento Natural Laguna de Los Pozuelos (provincia de jujuy), la Reserva Costa Atlántica Tierra del Fuego (Zona costera Patagónica), la Reserva Provincial Laguna de Llancanelo (provincia de Mendoza) y la Bahía de Sanborombón (provincia de Buenos Aires) (Canevari et al, 1999).

No obstante y pese a la importancia de los ambientes acuáticos en la Argentina, la conservación y uso sostenible de estos ecosistemas no ha recibido toda la atención que debiera. Debido fundamentalmente a que estos ambientes están regulados por una legislación sectorial federal o provincial, un régimen jurídico que se traduce en un tratamiento no integral de los humedales. Por ejemplo "el pacto legislativo ambiental de Nuevo Cuyo".

Es en 1991, con la ratificación de la convención Ramsar, que se incorpora al derecho Argentino la idea de "ambiente acuático" como bien jurídico a ser protegido. No existe un ordenamiento jurídico para los ambientes acuáticos que atienda en forma especial las amenazas a los cuales están expuestos. No obstante Argentina cuenta con dos normas específicas que regulan al humedal como ecosistema: se trata de las leyes que crean el "Parque Nacional Laguna Blanca" y "el Parque Nacional Laguna de Los Pozuelos. Así mismo, "La Reserva Natural del Iberá" está regulada en el sentido de la protección de hábitats de la avifauna. Esto significa que paulatinamente han surgido normas que se relacionan con el enfoque del derecho de los humedales. Pero no encontramos normas que tomen a los humedales como reguladores de los sistemas hídricos. Consecuentemente se puede afirmar que no existe aún en Argentina una política ambiental Nacional, específica e integrada en materia de humedales (Rodríguez 1998).

5. Conclusión

Si bien muchos humedales están incluidos dentro de áreas protegidas en los países latinoamericanos, estas áreas protegidas aún afrontan problemas tales como:

- Linderos poco precisos o inconvenientes
- Superposición con otras categorías de manejo con objetivos no compatibles
- Empleo de una figura legal poco apropiada a la necesidades de protección de los recursos existentes
- Degradación de áreas por sobreexplotación o ejecución de actividades no cónsonas con el régimen de protección
- Baja capacidad institucional de gestión
- Escasa o nula participación de las comunidades y demás actotes de la sociedad civil en la gestión del área

Las mayores amenazas hacia la preservación provienen de la falta de políticas concertadas entre los diferentes actores gestores del estado o de las regiones.

Aunque la falta de planes de conservación (de los que algunos países carecen) o de la implementación de planes de uso y manejo sustentables como procura el ordenamiento territorial es importante, el mayor de los males es la creciente pobreza que aqueja nuestros países.

La depravación de bosques protectores de cuencas (y de la fauna que puebla los bosques) y que nutren el recurso agua de los humedales es difícil de detener cuando hay necesidades fundamentales que satisfacer. El uso sustentable de algunos de los recursos es una medida loable y produce resultados en comunidades con cierto nivel básico de vida, pero no así cuando se trata de satisfacer la necesidad de alimentación inmediata de grandes contingentes humanos. Por ende es imperativo atacar en las comunidades más pobres de la región aspectos fundamentales como la falta de actividades productivas, de educación y de capacitación para el trabajo. Solamente así será posible lograr el cumplimiento de los planes de ordenación del territorio y de los humedales.

6. Referencias

Amend, S. 1991. Parque Nacional El Ávila. Serie Parques Nacionales y Conservación N°2. Editorial Torino. Caracas, Venezuela.

Bevilacqua B.M y Y. Méndez, A. (2000). Manuales técnicos para la creación y reglamentación de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial. Dirección General Sectorial de Planificación del Ambiente. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Caracas. 111 pp.

Canevari P., Blanco, D.E., Bucher, E.H., CastroI.D.(Eds). 1999. Los Humedales de la Argentina. Clasificación, situación actual, conservación y legislación. Wetlands International. Publicación N° 46. 208 pp.

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). (2001).Política centroamericana para la conservación y uso racional de los humedales /CCAD. 1. ed. San José C.R.:CCAD. 45 pp.

Gabaldón, L.M. 1997. Manual para la formulación de planes de manejo en áreas protegidas de la Amazonía. Unión Europea, Tratado de Cooperación Amazónico, Surapa y FAO. Caracas, Venezuela.

Gondeles, R.A. 1992. El régimen de áreas protegidas en Venezuela. Artes Gráficas, Banco Consolidado. Caracas. Venezuela.

Lentino, M. y Bruni, A.R. (1994). *Humedales costeros de Venezuela: Situación ambiental.* Sociedad Conservacionista Audubon de Venezuela, Caracas

Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (MARNR). 1985. Plan del Sistema de Nacional de Áreas Protegidas. 1ra Etapa: Marco conceptual. Serie de Informes Técnicos DGSPOA/IT/ 213.

Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas. Venezuela.

Rangel-Ch, O.J. y Aguilar-P., M. (1995). Áreas de reserva y centros de concentración de especies. Pp. 77-81. En: Rangel Ch. O.J. (Ed). Colombia Diversidad biotica. 442 pp.

Rodríguez Altamiranda, R. (Comp.) (1999). *Conservación de humedales en Venezuela: Inventario, diagnóstico ambiental y estrategia.* Comité Venezolano de la IUCN. Caracas. Venezuela.

Rodríguez, A.S. (1999). Marco jurídico-institucional ambiental aplicable a los humedales. Pp 187-202. En: P. Canevari, D.E. Blanco, E.Bucher, G. Castro e I.
Davidson (Eds.). Los humedales de Argentina. Clasificación, Situación actual, Conservación y Legislación. Wetlands International Publicación N° 46

Massiris, C.A. (s.f) Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales Y Desarrollos Conceptuales Y Legales Realizados En Colombia. . Biblioteca Virtual. Biblioteca Luis Ángel Arango. Banco de la Republica.

Ministerio del Medio Ambiente.1999. Identificación de Prioridades de Gestión Ambiental en Ecosistemas de Páramos, Sabana, Zonas Aridas y Semiáridas y Humedales de Agua Dulce. Geoingeniería. Ltda.

Ministerio del Medio Ambiente - Consejo Nacional Ambiental. 2001. Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, estrategias para su conservación y uso racional. República de Colombia, Bogotá, Diciembre de 2001. 53p

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 1994. Directrices y criterios comunes para la región del Gran Caribe para la identificación, selección, establecimiento y gestión de áreas protegidas de interés nacional. Borrador revisado. Séptima reunión intergubernamental sobre el plan de acción para el Programa Ambiental del Caribe y cuarta reunión de las partes contratantes del Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe. Kingston 12-14 de Diciembre.

Yanosky, A y Salas-Dueñas D. (2004). Amenazas a los humedales Paraguayos. Pp.13-28. En: Salas-Dueñas,D., Mereles,F. y A. Yanosky. (Eds.). Humedales del Paraguay. Comité Nacional de Humedales del Paraguay. Asunción.

Tabla 1. Categorías de manejo previstas en el ordenamiento territorial de Venezuela

Categoría genérica:	**Categorías específicas (que pueden contener humedales):**
Fines estrictamente protectores, científicos, educativos y recreativos.	Parque Nacional Monumento Natural Refugio de Fauna Silvestre Zona Protectora Reserva de Biosfera Reserva Nacional Hidráulica Reserva de Fauna Silvestre
Fines protectores mediante usos normados	Zonas de interés turístico Zona de reserva para la construcción de presas y embalses Área de proyección y recuperación ambiental Sitio de patrimonio histórico-cultural o antropológico Planicie inundable Reserva forestal Área boscosa bajo protección
Fines productores y geoestratégicos	Costa marina de aguas profundas Hábitat acuático especial para explotación o uso intensivo controlado Área terrestre y marítima con alto potencial energético y minero