

Las ABRAE versus las áreas protegidas en Venezuela

Rafael E. García Peña.

Consultor internacional para áreas protegidas, biodiversidad y cambio climático
rfgartzia@yahoo.de

María Isabel Silva Viera

Ingeniero forestal: Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental del Ministerio P.P. del Ambiente
misvieira@yahoo.es

Resumen

Por razones históricas las áreas protegidas en Venezuela incluyeron casi exclusivamente a los parques nacionales y monumentos naturales, más tarde a las reservas y refugios de fauna silvestre, todas con perfecta cabida en el sistema de áreas protegidas sensu UICN. En 1983 entró en vigor la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT), que agregó una larga lista de áreas para la ordenación territorial del país, agrupadas en un marco definido como Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), que incluyen a las áreas protegidas antes mencionadas. Sin embargo, no todas las ABRAE tienen que ver con objetivos de conservación del medio natural y su biodiversidad. Por otro lado, Venezuela consigna el Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1993, adoptando por vez primera un concepto para área protegida. Aun así se continuó usando el término ABRAE para referirlas, generando confusiones en la proyección del país con una errada dimensión de territorio bajo protección de sus recursos naturales. Este artículo proporciona una amplia mirada a las ABRAE y su relación con las reales áreas protegidas, fundamentándose en objetivos relacionados con la biodiversidad y el logro del desarrollo sostenible.

Palabras claves: ABRAE, áreas protegidas, categorías de manejo, UICN, Venezuela.

Abstract

For historical reasons protected areas in Venezuela had included exclusively national parks and natural monuments, later wildlife reserves and wildlife refuges were coming into this panorama, all them with a perfect place in the international system for protected areas sensu IUCN. 1983 came into force an Organic Law for Territorial Planning (known as LOPOT), which added a broad list of other areas for land use planning, grouped in a framework defined as Areas under Special Administrative Regime (abbreviated ABRAE). Among them were included the above mentioned protected areas. But not all ABRAE have a real relation or something to do with the nature conservation objectives. 1993, by signing the Convention on Biological Diversity, Venezuela adopts for its first time a concept for "protected area". But the term ABRAE continued using to call protected areas, generating confusions, like the projection as a country with a very high proportion of territory under nature protection. This paper provides a broad look to the ABRAE and its relationship with the true protected areas, based on objectives related to the Biodiversity Convention and the sustainable development goals.

Keywords: ABRAE, IUCN, management categories, Venezuelan protected areas.

Recibido: 22 de mayo de 2014 | **Aceptado:** 3 de julio de 2014

Breves antecedentes

Frente al voraz avance de la frontera agrícola Venezuela da los pasos iniciales para conservar sus recursos naturales durante la segunda década del siglo xx, aun sin contar con conceptos ni instrumentos para definir el significado de área protegida, crea en 1937 el primer parque nacional con fines de *“protección permanente de las aguas de importantes regiones del país, la conservación y el fomento de la flora y de la fauna autóctonas...”* (Venezuela, 1937)¹. Oportunamente suscribe la *Convención para la protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas escénicas de los países de América* (Venezuela, 1941), que le permitió adoptar los conceptos para parque nacional y monumento natural. Desde entonces surgieron parques y monumentos hasta hacerse necesario establecer directrices para crear y organizar un sistema de áreas protegidas, al que se denominó Sistema de Parques Nacionales. En 1956 el Estado impulsó un estudio para establecer los fundamentos para la creación de áreas protegidas, identificando porciones del territorio nacional potencialmente de interés para la conservación (Eichler, 1959). En 1983 entró en vigor la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Venezuela, 1983), conocida como LOPOT, cuando ya se contaba con 25 parques nacionales, 13 monumentos naturales, 2 refugios de fauna silvestre y 2 reservas de fauna silvestre, que hasta ese momento llegaron a cubrir una superficie territorial aproximada al 8% (76.460,7 km²).

Las ABRAE

La LOPOT (op. cit.) surge como un instrumento para *“la regulación y promoción de la localización de asentamientos humanos, de actividades económicas y sociales de la población, y del desarrollo físico espacial”* (op. cit.). Ella agrupa a un conjunto de 25 categorías de ordenamiento territorial (Tabla I), definidas por el legislador como *“Áreas Bajo Régimen de Administración Especial”* (ABRAE por su acrónimo). Las ABRAE están definidas bajo conceptos protectivos, de manejo y de aprovechamiento de recursos naturales, por lo que conforman un abanico heterogéneo de categorías con fines de ordenamiento territorial, que guardan diferencias entre sí en lo que respecta a los objetivos primarios, de ahí que sean administradas y manejadas por distintas instituciones.

Tabla I. Las ABRAE, sus conceptos y objetivos.

ABRAE	Denominación legal	Concepto	Objetivos (marco legal) / aplicación práctica
AB	Áreas Boscosas bajo Protección	Aquellas sujetas al régimen de administración especial decretadas por el Ejecutivo Nacional en terrenos de propiedad privada con cobertura boscosa y reconocida capacidad productiva, que por su situación geográfica y composición florística se destinan al aprovechamiento del patrimonio forestal y a la generación de bienes y beneficios ambientales, mediante el plan de manejo respectivo, el cual se ejecuta bajo estricto control y supervisión del Ministerio del Poder Popular en materia de ambiente (Ley de Bosques, 2013, Art. 64).	Áreas bajo condiciones naturales destinadas de forma permanente a la producción forestal.
ACPT	Áreas Críticas con Prioridad de Tratamiento	Espacios del territorio nacional que dadas sus condiciones ecológicas, requieren ser sometidos con carácter prioritario a un plan de manejo, ordenación y protección (LOPOT, 1983, Art. 16.7).	Áreas bajo condiciones críticas, o en vías de deterioro por su mal uso. Los actuales "planes de ordenamiento y reglamentos de uso" (PORU) para estas áreas están orientados hacia el aprovechamiento de sus recursos naturales.
ACTI	Áreas consagradas en Tratados Internacionales	Sin definición en la ley (ver en LOPOT, Art. 15)	A la fecha, los tratados internacionales relacionados con la protección de humedales y sitios de patrimonio natural se han declarado sobre parques nacionales y refugios de fauna silvestre.
APOP	Áreas de Protección de Obras Públicas	Zonas de influencia de las construcciones públicas, que deben ser sometidas a usos conformes con los fines y objetivos de la obra (LOPOT, 1983, Art. 16.6).	Su objetivo principal es el resguardo de obras públicas.
APRA	Área de Protección Recuperación Ambiental	Zonas donde los problemas ambientales provocados o inducidos, bien por la acción del hombre o por causas naturales, requieran de un plan de manejo que establezca un tratamiento de recuperación o uno que elimine los fenómenos de degradación (LOPOT, 1983, Art. 16).	Espacios que requieren medidas para la detención de su degradación, o para permitir regresarlos a un determinado estadio original.
ARDI	Áreas Rurales Desarrollo Integrado	Zonas que deben ser sometidas a una estrategia de desarrollo fundamentada en la participación coordinada de las entidades públicas y la población rural organizada, con el objeto de concentrar y concertar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agraria (LOPOT, 1983, Art. 16.2).	ABRAE destinada al desarrollo productivo de áreas rurales.
ATMPE	Áreas Terrestres y Marítimas con Potencial energético	Zonas que contengan una riqueza energética y minera especial y que ameriten un régimen de preservación del medio compatible con extracción de recursos esenciales para la Nación (LOPOT, 1983, Art. 16.1.d).	Sin aplicación hasta la fecha.
CMAP	Costas Marinas de Aguas Profundas	Zonas marítimas que por especiales características y situación, sean consideradas óptimas para el desarrollo de puertos de carga y embarque (LOPOT, 1983, Art. 16.1.b).	Resguardo de espacios marítimos para la construcción de puertos de gran calado.
HAE	Hábitats Acuáticos Especiales	Áreas para la Explotación o Uso Intensivo Controlado, compuesto por todas aquellas zonas tales como golfetes, albuferas, deltas, planicies cenagosas y otras similares que por sus riquezas marítimas, lacustres o fluviales, sean de especial interés para la Nación (lit. LOPOT, 1983, Art. 16.1.c).	Sin aplicación hasta la fecha.
MN	Monumento Natural	Regiones, objetos o especies vivas de animales o plantas de interés estético, a los que se les da protección absoluta...con el fin de conservar un objeto específico o una especie determinada de flora o fauna declarando una región, un objeto o una especie aislada. (Convención op cit., 1941).	Los M.N. son inviolables excepto para realizar investigaciones científicas debidamente. Brindan protección absoluta y a perpetuidad a accidentes geográficos y sitios de bellezas o rareza excepcional (Decreto N° 276 de 1989).

PI	Planicies Inundables	Espacios del territorio nacional, adyacentes a los recursos de aguas superficiales y que pueden llegar a ser ocupados por los excesos de aguas cuando se desbordan de sus cauces naturales (LOPOT, 1983, Art. 16.1.f).	A la fecha, no se han declarado ABRAE de este tipo.
PN	Parque Nacional	Regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial (Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de la Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, 1941, Art 1).	Relacionados directamente con la conservación del patrimonio natural y mantenimiento del equilibrio ecológico. Incluye el uso recreativo, científico y educativo.
RB	Reserva de Biosfera	Zonas en las que se combinan la presencia de biomasas naturales que deben ser preservadas por su alto valor científico y biológico, con la existencia de poblaciones locales caracterizadas por modos de vida en lo económico, social y cultural, que configuran un especial sistema de relaciones hombre-espacio (LOPOT, Art. 16.9).	Conservación e investigación de la biodiversidad de ecosistemas en medios inalterados, considerando las formas de intervención de las comunidades humanas ancestrales residentes.
REFA	Reserva Fauna Silvestre	Zonas para el desarrollo de programas experimentales o definitivos de ordenación y manejo de poblaciones de fauna silvestre (Ley de Protección a la Fauna Silvestre, 1970, Art. 30).	Asegurar la producción continua de especies necesarias para el ejercicio de la caza o cualquier otra forma de aprovechamiento del recurso.
RFS	Refugio de Fauna Silvestre	Zonas del territorio nacional que, previo estudio científico correspondiente, se estimen necesarias para la protección de animales silvestres, principalmente de aquellas especies que se consideren en peligro de extinción, ya sean residentes o migratorias (Ley de Protección a la Fauna Silvestre, 1970, Art. 31).	Protección estricta y conservación de especies de la fauna silvestre, residentes o migratorias.
RF	Reserva Forestal	Áreas bajo régimen de administración especial, decretadas por el Ejecutivo Nacional en terrenos baldíos, ejidos y en otros propiedad de la Nación, constituidas por extensiones, posean o no cobertura boscosa, con reconocida capacidad productiva forestal, que por su situación geográfica y composición florística se destinen al aprovechamiento del patrimonio forestal y a la generación de productos y beneficios ambientales mediante el plan de manejo respectivo (Ley de Bosques, 2013, Art. 63).	Áreas destinadas a la producción sustentable de servicios o bienes forestales. La inclusión de áreas con cobertura no-boscosas prevé la posibilidad de forestación.
RNH	Reservas Nacionales Hidráulicas	Territorios en los cuales estén ubicados cuerpos de aguas naturales o artificiales que por su naturaleza, situación e importancia justifiquen su sometimiento a un régimen de administración especial (LOPOT, 1983, Art. 16.5).	Áreas reservadas para la construcción de represas y embalses.
SFS	Santuario de Fauna Silvestre	Zonas donde habitan animales peculiares de fauna nacional, o especies raras en el mundo, o aquellas donde la concepción de determinados animales constituya o pueda constituir motivo de recreación y turismo (Ley de Protección a la Fauna Silvestre, 1970, Art. 32).	Protección estricta y conservación especies de la fauna silvestre endémicas, raras o atractivas. Incluye uso recreacional contemplativo.
SPHC	Sitio de Patrimonio Histórico-Cultural	Edificaciones o monumentos de interés nacional, y áreas circundantes que constituyen el conjunto histórico, artístico y arqueológico (LOPOT, 1983, Art. 16.4).	Resguardo de parte del patrimonio cultural expresado como edificaciones, conjuntos artísticos o arqueológicos y sus áreas circundantes.
ZAA	Zonas de Aprovechamiento Agrícola	Áreas del territorio nacional que por sus condiciones edafo-climáticas deben ser resguardadas para su explotación agrícola, dentro de un régimen de mayor o menor preservación (LOPOT, 1983, Art. 16.1.e).	La Ley no define sus características, importancia ni justificación para esta categoría (Gondellez, 1992).

ZIT	Zonas de Interés Turístico	Áreas que por sus características naturales, ecológicas, demográficas, urbanísticas, socioculturales, geoestratégicas y de valor histórico, sean capaces de generar corrientes turísticas nacionales e internacionales, en una dinámica de respeto a la soberanía nacional, conservación y mantenimiento sustentable del ambiente, que promueva el desarrollo socioproductivo y fortalezca la imagen de la República (Ley Orgánica de Turismo, 2012).	Según Gondellez (1992) "aunque esta ABRAE destaca su importancia socioeconómica, resulta una figura vaga e imprecisa"- Promueve el desarrollo productivo de la actividad turística por medio de edificaciones urbanas y alojamientos turísticos.
ZP	Zona Protectora	Z.P. del Patrimonio Forestal, son aquellas imprescindibles para asegurar la protección y conservación del patrimonio forestal, declaradas como tales por el Presidente de la República (Ley de Bosques, 2013). Z.P. declaradas por Ley, [refiere a] una franja de terreno con un ancho mínimo de trescientos metros a cada lado, paralela a las filas de montañas y bordes inclinados de mesetas...(Ley de Bosques, 2013) Z.P. declaradas por el Ejecutivo, para proteger especies de la vegetación silvestre, conservación de paisajes y ambientes naturales adyacentes a centros poblados... (Ley de Bosques, 2013). Zonas Protectoras de Cuerpos de Agua, 1. La superficie definida por la circunferencia de 300 metros de radio en proyección horizontal...2. La superficie definida por una franja de 300 metros a ambas márgenes de los ríos...3. La zona en contorno de lagos y lagunas naturales, y embalses construidos por el Estado... (Ley de Aguas, 2007)	Proteger áreas sensibles, de las que depende la permanencia y calidad del recurso (agua) y la flora y fauna silvestre asociada. Proteger cuencas hidrográficas, márgenes de ríos de flujos permanente o intermitente (franjas de 300 m. ancho) Garantizar que no exista la ocupación espontánea ni urbanismos de alta densidad poblacional. Proteger recursos biológicos. Para el aprovechamiento bajo concepto de sustentabilidad. Proteger contornos de cuerpos de agua, incluso de embalses y ríos intermitentes. Permitir desarrollos agropecuarios. Permitir el aprovechamiento de minerales no metálicos a baja escala. Proteger el recurso agua, evitar la erosión de filas de montañas y bordes inclinados de mesetas.
ZRCE	Zona Reserva para la Construcción de Presas y Embalses	Áreas de especiales características y situación que se consideran idóneas para la construcción de presas y embalses (LOPOT, 1983, Art. 16.1.a).	Áreas destinadas a la construcción de obras civiles para embalses y represas.
ZS	Zonas de Seguridad	Áreas ordenadas conforme a la estrategia global contenida en el Plan Nacional de Seguridad y Defensa, y conforme a las características propias de cada sector fronterizo (LOPOT, 1983, Art. 16.10). Según la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002), refiere a "los espacios del territorio nacional, que por su importancia estratégica, características y elementos que los conforman, están sujetos a la regulación especial, en cuanto a las personas, bienes y actividades que ahí se encuentren, con la finalidad de garantizar la protección de estas zonas ante peligros o amenazas internas o externas".	Se han establecido mayormente en corredores de líneas de oleoductos, gasductos, poliductos, acueductos, de tendido eléctrico e instalaciones. También en instalaciones y espacio aéreo militar y de industrias básicas.
ZSF	Zonas de Seguridad Fronteriza	Área delimitada que comprende una franja de seguridad de fronteras, así como una extensión variable del territorio nacional, adyacente al límite político-territorial de la República, sujeta a regulación especial que estimule el desarrollo integral, con la finalidad de resguardar las fronteras y controlar la presencia y actividades de personas nacionales y extranjeras, quienes desde esos espacios geográficos, pudieran representar potenciales amenazas que afecten la integridad territorial y por ende la seguridad de la Nación" (op. cit., 2002).	Su objeto principal es brindar seguridad militar a espacios fronterizos, entre ellos las franjas marino-costeras, y de lagos y ríos navegables, así como de cualquier otra área fronteriza que se considere necesaria para la seguridad y defensa de la Nación.

Para el tratamiento de tan disímiles objetivos, diversos autores han recurrido al artificio de agrupar a las ABRAE según sus objetivos prioritarios. Por ejemplo, como: 1.- áreas con fines estrictamente protectores, 2.- áreas con fines productores y, 3.- áreas con fines geoestratégicos (Hernández, 2007). Este artificio demuestra el grado de relación con el concepto de lo que se entiende por una “real” área protegida, por ello, al considerar al conjunto de ABRAE como tales ha resultado común el presentar a Venezuela con una ficticia cobertura de áreas bajo protección (UICN *sensu lato*). Esto trae consigo notables variaciones: 46% del territorio nacional (Bevilacqua, 2003), 66,6% del territorio nacional (Castaño, 2007), 494.814,05 km² y 53,99% del territorio nacional (Hernández, *op. cit.*), 666.260 km² y 70% del territorio (Ayube P., 2011) y 678.388,28 km² (Castillo, 2012). Y este *factum* crea confusiones por el quimérico efecto de estar frente a un país donde la fuerza legal sujeta a la naturaleza bajo excepcionales condiciones de protección. Permítasenos comparar tal situación con las coberturas registradas para el resto de los países suramericanos, cuyos respectivos sistemas de áreas naturales protegidas fluctúan entre 6% para el caso de Chile y 14% en Ecuador (FAO, 2012)².

La realidad es que existen ABRAE que valoran la conservación del patrimonio natural, mientras otras consideran las dimensiones urbanística, industrial y agropecuaria. De lo que resultan categorías con objetivos disímiles, baste mencionar el caso de las zonas protectoras (ZP), que llegan a abarcar áreas en donde se permite el desarrollo de actividades ambientalmente degradantes, bajo criterios de “afectación tolerable”, un aspecto definido en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente:

“El Estado podrá permitir la realización de actividades capaces de degradar el ambiente, siempre y cuando su uso sea conforme a los planes de ordenación del territorio, sus efectos sean tolerables...En el instrumento de control previo se establecerán las condiciones, limitaciones y restricciones que sean pertinentes” (Venezuela, 2006).

La Tabla I no incluye a las “Áreas de reserva de medio silvestre”, una figura contenida en la reciente Ley de Bosques (Venezuela, 2013), que persigue la conservación del equilibrio ecológico, el patrimonio forestal y la diversidad biológica. Ellas jamás podrán ser ABRAE, porque la LOPOT no deja abierta esa posibilidad, además que por su conse-

cuente denodada fragmentación se limitarían a proteger espacios reducidos.

Las Áreas Protegidas

“Las áreas protegidas son la piedra angular de la conservación in situ de la diversidad biológica. Su importancia...abarca, el almacenamiento de material genético, el suministro de servicios esenciales de los ecosistemas a favor del bienestar humano y la contribución al desarrollo sostenible...” (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2004)

El concepto para las áreas protegidas se ha tratado de manera sistemática en los eventos internacionales más resaltantes. En 1962 fue discutido durante la “Primera Conferencia de Parques Nacionales” (Seattle). En 1969, durante su Asamblea General (New Dehli), la UICN estableció un concepto para los parques nacionales por representar la figura con mayor aplicación para el manejo de áreas de conservación, que “puede ser complementada por otras categorías de manejo, que consideradas en conjunto pueden atender muchas necesidades humanas y ambientales a través de una cantidad ampliada de tierras mantenidas bajo estado natural o semi-natural” (UICN, 1978):

“extensas áreas terrestres o acuáticas que contienen muestras representativas de las principales regiones naturales, características o paisajes de importancia nacional o internacional, donde las especies de plantas y animales, rasgos geomorfológicos y hábitats tienen un especial interés científico, educacional y recreativo. Ellos contienen uno o varios ecosistemas no alterados materialmente por la explotación y ocupación humana”.

En 1987 surge la Estrategia Mundial para la Conservación, que le da un giro a las políticas ambientales, al incorporar el “uso sostenible”³ de los recursos naturales a la conservación, conjugada con la preservación de los procesos ecológicos y la diversidad genética (UICN-UNEP-WWF, 1980), y que sentó las bases filosóficas y científicas del Informe Brundtland.

Además el sistema de categorías de áreas protegidas de la UICN, de 1978, fue debatido en el marco del IV Congreso Mundial de Parques (Caracas, 1992), para adoptar el nuevo sistema de seis categorías, basado en objetivos

de manejo prioritario (Tabla II), estableciendo además un concepto para área protegida:

“Área terrestre y/o marina especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados y manejados a través de medios legales u otros medios efectivos” (UICN, 1994).

Se trata entonces de un concepto en evolución con las nuevas variables relacionadas con la conservación, bajo una concepción adaptada a la contemporaneidad:

“Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, consagrado y administrado a través de medios legales u otros tipos de medios efectivos para lograr la conservación de la naturaleza y sus servicios ecosistémicos y valores culturales asociados a largo plazo” (Dudley, 2008).

En 1994 Venezuela ratifica el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad (CDB), el principal instrumento internacional para abordar su conservación y uso sostenible (UICN, 2012). Considerando que todo país debe adherirse a la precisión conceptual en relación a los convenios y tratados internacionales ratificados, este hecho no debe pasar desapercibido puesto que acá se incluye un concepto para las áreas protegidas:

“Por área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación” (Venezuela, 1994)⁴.

Estos antecedentes son de interés si consideramos que Venezuela en su marco legal ambiental orgánico y ordinario no tiene a la fecha un concepto para área protegida, circunstancia que no consideró la derogada Ley Orgánica del Ambiente (Venezuela, 1976), ni su más reciente versión del año 2006 (*op. cit.*). Hubo un efímero intento para establecer un concepto en el año 2005 en una ley que no entró vigencia ⁵.

Las Categorías de manejo de la UICN

Los objetivos prioritarios de conservación reflejan los propósitos esenciales que se desean alcanzar respecto a la protección, mantenimiento, aprovechamiento sostenido o mejoramiento del ambiente natural (FAO, 1988,

op. cit.). Cuando ellos están plasmados en la legislación serán entendidos como objetivos nacionales de conservación, y justifican el estado que se desea alcanzar respecto del ambiente y sus recursos (*op.cit.*), que dependiendo de la claridad en su definición, resultarán aplicables en la práctica y en los procesos de planificación.

Tabla II. Categorías de áreas protegidas de la UICN (1994).

CATEGORÍA		OBJETIVO DE MANEJO PRIORITARIO
I	Reserva Natural Estricta/ Área Natural Silvestre	Área protegida manejada principalmente para la investigación o protección de la naturaleza
II	Parque Nacional	Área protegida manejada principalmente para la protección de ecosistemas y la recreación
III	Monumento Natural	Área protegida manejada principalmente para la conservación de rasgos naturales específicos
IV	Áreas de Manejo de Hábitat/Especies	Área protegida manejada principalmente para la conservación por medio de medidas de manejo
V	Paisaje Terrestre/Marino Protegido	Área protegida manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos y la recreación
VI	Áreas Protegida con Recursos Manejados	Área protegida manejada principalmente para el uso sostenible de los ecosistemas naturales

Fuente: N. Dudley, 2008

Acá debemos resaltar la no consideración por parte de la UICN de las reservas de biosfera en el sistema de categorías de áreas protegidas de 1992, por tratarse de un programa de la UNESCO denominado “Hombre y Biosfera–MAB”. Por otro lado, las reservas de biosfera, por lo general, están constituidas por áreas protegidas, lo que ha generado confusiones. Esto último se manifiesta para las dos reservas de biosfera venezolanas, donde los parques nacionales tienen una presencia sustancial.

Análisis

Entender el complejo marco de las ABRAE obliga a considerarlas bajo distintas perspectivas. Se trata de figuras legales para la organización y gestión territorial, de modo que su fundamento de peso es sentar los usos más adecuados para porciones del territorio. Así que, cada categoría entre las ABRAE cumple con determinados y específicos objetivos, sea para un desarrollo económico y fines productivos (ej., reserva forestal, zonas de aprovechamiento

agrícola, etc.), o para el crecimiento ordenado de centros urbanos (zonas protectoras de ciudades), para el desarrollo de infraestructuras de interés público o resguardo del territorio (áreas de protección de obras públicas, zonas de interés turístico, etc.), para el resguardo de infraestructura cultural (sitio de patrimonio histórico-cultural), o como reservorios de agua (ej., reserva nacional hidráulica 6). Una segunda perspectiva parte del principio que existen ABRAE para conservar ecosistemas, la biodiversidad, y las relaciones intrínsecas entre pueblos ancestrales con su naturaleza circundante, (Tabla III).

Como tercera perspectiva destacamos el carácter funcional. Existen ABRAE que a la fecha no han tenido aplicabilidad ni causa final, lo que destaca la palpable necesidad de revisar su utilidad. Entre ellas se incluyen: 1) Planicies inundables, 2) Áreas terrestres y marítimas con potencial energético, 3) Hábitats acuáticos especiales, y 4) Áreas sometidas a régimen de administración especial consagradas en tratados internacionales. Para esta última, los convenios internacionales relacionados con la conservación de ecosistemas naturales adoptados por Venezuela,

concretamente “Sitios de Patrimonio Mundial Natural” y “Humedales de Importancia Internacional” (Sitios Ramsar), se han creado sobre parques nacionales y refugios de fauna silvestre. Respecto al “Protocolo relativo a las Áreas y a la Flora y Fauna especialmente protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe” (Venezuela, 1996, SPAW por sus siglas en inglés), la ley no prevé otro camino.

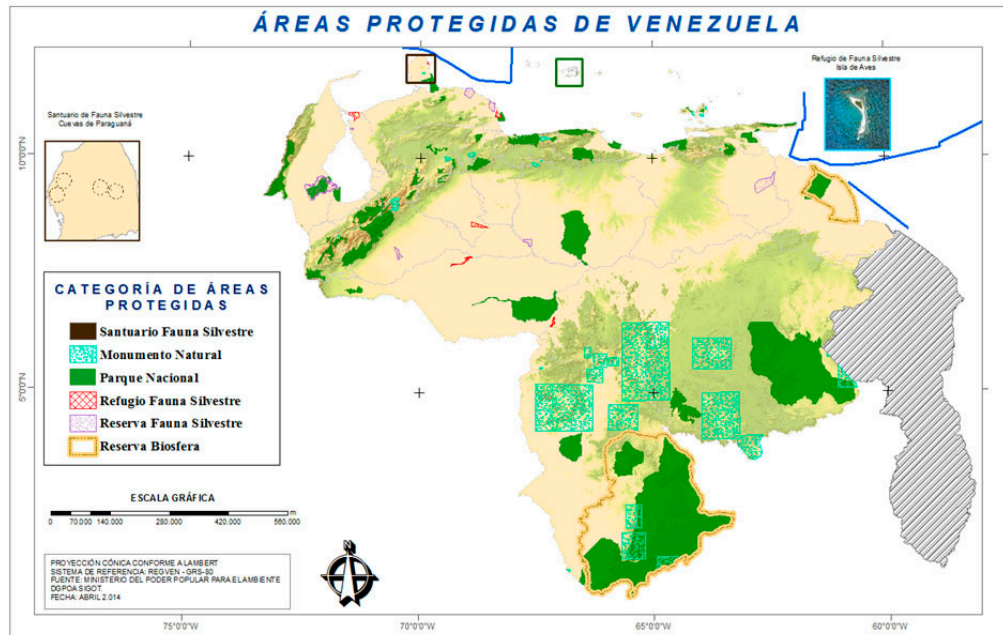
Por último, existen ABRAE apenas enunciadas y sin leyes subordinadas que expresen sus objetivos prioritarios, lo que reduce su aplicación en los procesos de planificación, ante la imposibilidad de construirles una reglamentación de uso para su administración y manejo.

Frente a este escenario general existen dos ABRAE que se envuelven bajo un aura ficticia de área protegida: las reservas forestales y las zonas protectoras, lo que justifica se les dé una mirada general (Tablas IV y V). Y considerando ahora los objetivos de manejo prioritarios, estimamos como áreas protegidas las ABRAE que a continuación se listan:

Tabla III. Categorías de ABRAE, sus equivalencias UICN y superficies protegidas

ABRAE	Equivalencias UICN	N° Áreas	Superficie terrestre (km ²)	Superficie marina/ Costera (km ²)
Parque Nacional	Parque Nacional (Cat. II)	43	127.239,561	3.426,8390
Monumento Natural	Monumento Natural (Cat. III)	36	42.760,698	1,0820
Refugio de Fauna Silvestre	Área de manejo de hábitat/ especie (Cat. IV)	7	710,41	1.802,2056
Reserva de Fauna Silvestre	Área Protegida para el Manejo Sostenible de Recursos (Cat. VI)	7	2.861,1685	73,7000
Santuario de Fauna Silvestres	Área de manejo de hábitat/ especie (Cat. IV-I b)	1	0,7224	-
**Reserva de Biósfera	Mezcla de categorías: II-III (zona núcleo); II-IV (zona buffer); V-VI (zona transición).	2	29.095,6600	919,2758
Total		96	202.668,2199	6.223,1024
Porcentual			22,2115%	1,0638%

Fuentes: 1.-Venezuela (2011). 2.-Venezuela (2013); 3.- La superficie marina de referencia es de 585.000 km² (aguas marinas reivindicadas por Venezuela), Dirección de Hidrología y Navegación de la Armada de la República Bolivariana de Venezuela. 4.- La superficie de las reservas de biosfera no incluye a las correspondientes superficies de las áreas protegidas que las conforman o solapan.



Conclusiones

Si no existe un concepto para área protegida en la legislación nacional ello se traduce en un “vacío jurídico”, a menos que se interponga el concepto plasmado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Venezuela, 1994). Si bien la ordenación territorial debe considerar la conservación del medio natural, generalizar a las ABRAE como áreas protegidas ha sido un artificio que encierra falsas premisas, porque ello no permite concluir que todas las ABRAE lo sean (Tabla III), ya que la relación expresa y directa con la conservación de la biodiversidad es un atributo necesario: “¿qué puede ser más evidente que el hecho de que un ‘sujeto’ se relacione con un ‘objeto’ y viceversa? Esta ‘relación-sujeto-objeto’ se convierte en supuesto necesario” Heidegger (1967). Quizás esto explique el por qué las ABRAE relacionadas con la biodiversidad sean administradas por el Instituto Nacional de Parques o por la Oficina Nacional de Diversidad Biológica del Ministerio con competencias en Ambiente, mientras que el resto de las ABRAE son responsabilidad de otras instancias de ese Ministerio, o de otras instituciones que no tienen relación con la conservación del patrimonio natural. Por lo que concordamos con Guerrero y Tovar (2011): “no todas las

ABRAE encajan íntegramente en el concepto convencional de áreas protegidas sensu UICN. Buena parte de ellas cumplen funciones cuyo fin primordial es el resguardo de obras públicas o el desarrollo productivo de áreas rurales”.

Respecto a las reservas de biosfera, que desde 1994 fueron excluidas por la UICN de su sistema de categorías de manejo, en Venezuela ellas califican como áreas protegidas por presentar valores inherentes (Tabla III). Tratándose de un caso generalizado a nivel global, y que hace del hecho un paradigma que surge del trasfondo histórico de las áreas protegidas a nivel mundial.

Para cerrar, no podemos más que expresar que, haber recurrido de manera reiterada y sistemática al artificio de catalogar al conjunto de ABRAE como áreas protegidas ha creado una situación de confusión general, cosa que hemos intentado aclarar en el presente trabajo. Los fines y estado de conservación resultantes a través de décadas de muchas ABRAE son la mejor prueba. Se trata entonces de un claro sofisma que necesita ser ventilado para construir una visión de lo que debe ser un verdadero “sistema de áreas protegidas”. Bajo tal espíritu se debe evitar el continuar propagando falsas doctrinas.

Tabla IV. Comparación de dos reservas extractivas

Reserva Forestal (RF)	Reserva de fauna Silvestre (REFA)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecidas para suministrar materia prima a la industria (maderera). 2. Muy alta demanda industrial. 3. Alta diversidad de especies. 4. Pocas especies comerciales. 5. Aprovechamiento NO racional del recurso. 6. Dirigida a sustituir el recurso maderable. 7. Extracción de recursos no sujeta a temporadas. 8. Manejo NO sostenible en el tiempo. 9. Los productos maderable NO sólo deben provenir de las RF 10. Controles establecidos para el manejo poco efectivos. 11. Prácticas de manejo alteran los ecosistemas naturales. 12. Demostrado manejo insostenible en el tiempo. <p>La conversión de bosques en plantaciones industriales tiene muy serias implicaciones sobre biodiversidad, los ecosistemas, el calentamiento global y las comunidades locales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La extracción de fauna silvestre no persigue fines industriales. 2. Extracción sujeta a censos poblacionales de la fauna. 3. Alta diversidad de especies. 4. Pocas especies comerciales. 5. Aprovechamiento racional del recurso. 6. Dirigida a mantener los niveles poblacionales del recurso fauna. 7. Sujeta a temporadas de caza 8. Manejo sostenible en el tiempo. 9. Los productos de la caza legalmente sólo deben provenir de las REFA 10. Control efectivo sobre número y especies de ejemplares a cazar. 11. Sus prácticas de manejo NO alteran los ecosistemas naturales. 12. Manejo sostenible en el tiempo. <p>La extracción controlada de especies demandadas para la caza no muestra efectos negativos sobre biodiversidad, los ecosistemas, el calentamiento global, ni sobre las comunidades locales.</p>

Tabla V. Una mirada a las Zonas Protectoras

A la fecha Venezuela cuenta con 64 zonas protectoras, decretadas por el Ejecutivo Nacional y de una extensiva revisión de sus respectivos decretos de creación se determina que 41 de ellas están constituidas en cuencas hidrográficas, 12 en inmediaciones de poblaciones y 11 creadas por características distintas a las establecidas durante la vigencia de la Ley de 1966.

La creación de las "ZP de cuencas hidrográficas" (41 y 64,06%), fueron fundamentalmente con fines de garantizar: 1) la producción y la calidad del agua, 2) el régimen hídrico, 3) la vida útil de los embalses, 4) el desarrollo socioeconómico del área, 5) regular el uso de agrotóxicos, 6) control de inundaciones y preservar los suelos agrícolas, 7) evitar los procesos erosivos y la construcción de infraestructuras hidráulicas y vial que alteren el régimen hídrico y, 8) evitar el uso irracional de los recursos naturales presentes en la cuenca hidrográfica, e igualmente incluye la finalidad de brindar protección a los recursos naturales, valores escénicos y paisajísticos, o la de garantizar el equilibrio ecológico como objeto de conservación.

Respecto a las "ZP adyacentes a centros poblados" (12 y 18,75%), ellas ofrecen una función reguladora del clima. Sus objetivos incluyen: 1) manejo adecuado del proceso urbanístico de las áreas de expansión, 2) proveer áreas recreativas, equipamiento extraurbano, 3) permitir la transición entre áreas urbanas y rurales, 4) espacios de protección de áreas agrícolas y, 5) establecer la demarcación física del crecimiento urbano.

El grupo restante de ZP (11 y 17,19%), algo coincidentes con sus pares anteriores, persiguen la: 1) protección de hábitat, 2) ordenar y reglamentar actividades, 3) promover usos sostenibles y desarrollos agropecuarios, 4) para la desafectación de áreas para el desarrollo urbanístico, 5) establecer una ordenación para la planificación y ejecución de obras de infraestructuras hidráulicas y vial, 6) evitar el uso irracional de los bosques, suelos y aguas, 7) alteración del régimen de escorrentía. En algunas de estas zonas, que no son significativas para el común de las consideraciones establecidas en la Ley, se incluye además la protección al equilibrio ecológico, a la flora y fauna, existiendo a la fecha solo dos casos (ZP de la Tortuga Arrau y la ZP Laguna Blanca/del Morro y áreas adyacentes). Un hecho curioso es la creación de una ZP por razones de salubridad pública (ZP El Algodonal).

De una revisión exhaustiva a los Planes de Ordenación y Reglamentos de Uso (PORU) existentes para las ZP, se obtiene que los usos predominantes, dentro de los 25 PORU aún vigentes, son constantes los siguientes usos: agua, protector, agrícola (animal y vegetal), centros poblados o residencial, turístico-recreacional, investigación y educación, forestal, minero, industrial, pesquero, artesanal, recuperación de espacio, defensa nacional, uso energético (hidrocarburos), asistencial, comercial, entre otros, según las potencialidades del área. Su orientación hacia la conservación de la diversidad biológica no es su fin.

El resto de las ZP que carecen de PORU quedan sujetas a la subjetividad del técnico que tenga por función evaluar los proyectos a desarrollar en ellas, y para el caso no existe un marco general que regule o los reglamente.

Las ZP, en su concepción, están definidas para un inmenso y fraccionado espacio geográfico de lo que resulta una ineficiente gestión por carecer de uniformidad en la caracterización de lo que una categoría de manejo persigue, tanto en sus objetivos primario y como secundarios.

Las ZP son por lo demás muy distintas entre sí, orientándose con mayor énfasis a la protección directa de agentes abióticos o físicos (agua, suelo y clima) y no como sistema ecológico integral, donde los elementos que cohabitan en un determinado espacio estén interrelacionados. Garantizar la protección de los recursos abióticos, como el agua y el suelo conllevan indirectamente a la protección de un sistema ecológico, pero no es este el fin u objetivo primordial de las ZP.

La Ley de Bosques (Venezuela, 2013) define otro tipo de ZP: las "del patrimonio forestal" como terrenos (lit.) que constituyan corredores ecológicos, o para la conservación de áreas de valor escénico, de paisajes culturales y para educación y recreación "masivas": La realidad muestra que en ellas se desarrollan actividades mineras, establecimientos industriales, extracción de hidrocarburos y desarrollos urbanísticos. Ello las hace conceptualmente incompatibles con las áreas protegidas. „Los usos permitidos en las zonas protectoras son más numerosos que en el resto de las áreas naturales protegidas, pues son menos rigurosas, dado que su objetivo de proteger los ecosistemas aledaños (sic) y son más bien una extensión de las zonas protegida pues incluye la explotación de recursos naturales renovables, bajo condiciones especiales" (Ayube, 2011).

NOTAS

1. Desde 1958 pasó a denominarse PN Henri Pittier (Resolución N° 102 del 24.03.1958).
2. Este aspecto se puede visualizar muy bien bajo el enlace http://www.protectedplanet.net/#7_8_-67.5_0
3. El logro del desarrollo equitativo y sostenible requiere...El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y sistemas de soporte para la vida, la preservación de la diversidad genética y el uso sostenible de especies y ecosistemas – deban ser incluidos en la nueva Estrategia Internacional de Desarrollo (IUCN-UNEP-WWF, 1980).
4. http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_aprotegidas/ap_quees.cfm
5. Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio.
6. Obsérvese que para el caso no se trata de protección de reservas hídricas, sino hidráulicas.

REFERENCIAS

- Ayube P, MA (2011). “Las Zonas Protectoras dentro del sistema venezolano de Áreas Naturales Protegidas”. Tesis doctoral. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 214 pp.
- Bevilacqua, MP (2003). Áreas protegidas y conservación de la diversidad biológica. En: M. Aguilera, A. Azócar & González Jiménez E. (eds.). Biodiversidad en Venezuela. Tomo II. Caracas. Fundación Polar–Ministerio de Ciencia y Tecnología–Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, 1.072 pp.
- Castaño Uribe, C (2007) Informe regional: Diagnóstico y situación actual de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe. Caracas. Corporación Andina de Fomento (CAF). 136 pp.
- Castillo, A (2012). Venezuela. En: Estado de las Áreas Marinas y Costeras en América Latina. Cuba-Santiago de Chile. REDPARQUES, 620 pp.
- Dudley, N (2008). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, IUCN, Switzerland: IUCN. X + 86 pp.
- Eichler, A (1959). Estudio Básico sobre un Sistema de Parques Nacionales, su establecimiento, manejo y uso en Venezuela. Caracas. Informe de la Comisión de Parques y Reservas Nacionales.
- FAO (1988). Sistemas Nacionales de Áreas Silvestres Protegidas en América Latina. Documento Técnico 3, Proyecto FAO/PNUMA FP6105-85-01. Resultados del Taller sobre planificación de Sistemas de Nacionales de Áreas Silvestres Protegidas. Caracas, 9 al 13 de junio de 1986.
- FAO (2012). Estado de las Áreas Marinas y Costeras en América Latina. Cuba-Santiago de Chile. REDPARQUES, 620 pp.
- Gondellez, R (1992). El régimen de áreas protegidas en Venezuela. Caracas. Fund. Banco Consolidado.. 68 pp.
- Guerrero, E y A Tovar (2011). Venezuela. En: J. Elbers (ed.). Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro. Quito, UICN, 227 pp.
- Heidegger, M (1967). Sein und Zeit. Tübingen. M. Niemayer Verlag.. 449 pp.
- Hernández, A (2007). Espacios naturales protegidos. En: P. Cunill, (ed.). Geo Venezuela, Tomo 2: Medio Físico y Recursos Ambientales. Caracas. Fund. Empresas Polar. 752 pp.
- IUCN (1978). Categories, objectives and criteria for protected areas. A final report prepared by Committee on Criteria and Nomenclature Commission on National Parks and Protected Areas. Morges, Switzerland, 26 pp.
- IUCN-UNEP-WWF (1980) World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development, Gland, 77 pp.
- IUCN (1994). Guidelines for Protected Area Management Categories, CNPPA with assistance of WCMC. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. x, + 261 pp.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004). Programa de trabajo sobre áreas protegidas (Programas de trabajo del CDB) Montreal. 34 pp.
- IUCN (2012). Un análisis del impacto de las resoluciones de la UICN en los esfuerzos internacionales de conservación. Gland, 12 pp.
- Venezuela (1937). Creación del Parque Nacional Rancho Grande. Gaceta Oficial N° 19.188.

- Venezuela (1941). Ley Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. Gaceta Oficial N° 20.643.
- Venezuela (1970). Ley de Protección a la Fauna Silvestre. Gaceta Oficial N° 29.289.
- Venezuela (1976). Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial N° 31.004.
- Venezuela (1983). Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario.
- Venezuela (1989). Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación de Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales. Decreto N° 276. Gaceta Oficial N° 4.106 Extraordinario.
- Venezuela (1994). Ley Aprobatoria del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Gaceta Oficial N° 4.780 Extraordinario.
- Venezuela (1996). Ley Aprobatoria del Protocolo relativo a las áreas y a la Flora y Fauna Silvestres especialmente protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe. Gaceta Oficial N° 36.110.
- Venezuela (2002). Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Gaceta Oficial N° 37.594.
- Venezuela (2006). Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial N° 5.833 Extraordinario.
- Venezuela (2007). Ley de Aguas. Gaceta Oficial N° 38.595.
- Venezuela (2008). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Bosques y Gestión Forestal. Gaceta Oficial N° 38.946.
- Venezuela (2011). Cuarto Informe Nacional Convenio de Diversidad Biológica de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. Oficina de Diversidad Biológica. 3 pp.
- Venezuela (2012). Ley Orgánica de Turismo. Decreto N° 9.044, Gaceta Oficial N° 6.079.
- Venezuela (2013). Ley de Bosques. Gaceta Oficial N° 40.222.
- Venezuela (2013). Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Venezuela. Caracas. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental. 100 pp.

Copérnico