

"Gobiernos Locales y Desarrollo Rural Sostenible en los Andes: Casos y Experiencias"

**Hernán Valencia / Ana María Ponce / Elías Mujica
Editores**

Síntesis de una Conferencia Electrónica organizada

Del 14 de Septiembre al 31 de Octubre de 1998

por :



**Consortio para Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina
(CONDESAN)**

Y

DSGL

**Desarrollo Sostenible y Gestión Local
(DSGL)**

(Versión preliminar)

1999

Tema 4: "Cualidades que deben poseer las municipalidades para constituirse en verdaderos gobiernos locales"

PONENCIA:

¿ ES FACTIBLE QUE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION PERMITA QUE EL PODER MUNICIPAL PASE POR ENCIMA DE LAS LEYES NACIONALES Y ATENTE CONTRA EL PATRIMONIO NACIONAL?

**Biol. Anairamiz Aranguren B.,
Lic. Química Daniel Machado D.
e-mail: anairami@ciens.ula.ve,
CIELAT, Mérida. Venezuela**



Foto 1. Zonas anegadas del municipio de Rangel

Dentro del foro de discusión "Gobiernos locales y Desarrollo Rural en Los Andes: Casos y Experiencias", cabe la preocupación sobre las ventajas y desventajas que la descentralización tiene sobre áreas naturales protegidas, que en Venezuela se denominan Areas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), que son amparadas por leyes nacionales y son patrimonio de las generaciones presentes y futuras del país.

En particular en el territorio del estado Mérida, existen 19 figuras de ABRAE que cuentan con reglamentos de uso y que están insertas dentro de un Plan de ordenamiento territorial que constituye el documento base que permite integrar el ambiente con el desarrollo económico.

Seguramente existen experiencias fructíferas de conservación a escala municipal en Venezuela, sin embargo, en el caso concreto de los Parques Nacionales: Sierra de La Culata (PNSC) y Sierra Nevada (PNSN), dos de las más importantes ABRAE de la Cordillera de Los Andes de Venezuela, queremos mencionar un conflicto vigente entre el interés por las actividades productivas de los habitantes de la Cuenca Alta del río Chama y el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de dichos parques nacionales. (Gaceta Oficial No. 4548 extraordinario del 26 de Marzo de 1993 para el PNSN y Gaceta Oficial No. 4.907 extraordinario del 26 de Mayo de 1995 para el PNSC).

El PNSN es uno de los Parques Nacionales más antiguos de Venezuela (declarado en 1952), está ubicado dentro de los estados Mérida y Barinas, tiene una superficie de 276,446 ha. e incluye la cuenca alta del río Chama. También posee varios de los atractivos turísticos y escénicos de Venezuela como la Sierra Nevada de Mérida.

Dentro del PNSN existe un municipio de vocación agrícola denominado Rangel. El Alcalde de dicho municipio, desde 1997 promovió la apertura de cinco carreteras dentro de los límites de los PNSN y PNSC argumentado que era necesario abrir nuevas tierras a la agricultura. Es evidente que la construcción de estas carreteras en zonas de alta pendiente y la apertura de nuevas áreas agrícolas en los ecosistemas: bosques andinos siempreverdes secos, selva nublada, páramo y pantanos o zonas anegadas (**Fotos 1 y 2**), afecta notablemente la dinámica de las especies y puede afectar las nacientes de los ríos Chama y Torondoy abastecedores de varios acueductos rurales y de sistemas de riego en toda la zona del páramo y que desembocan en el Lago de Maracaibo.

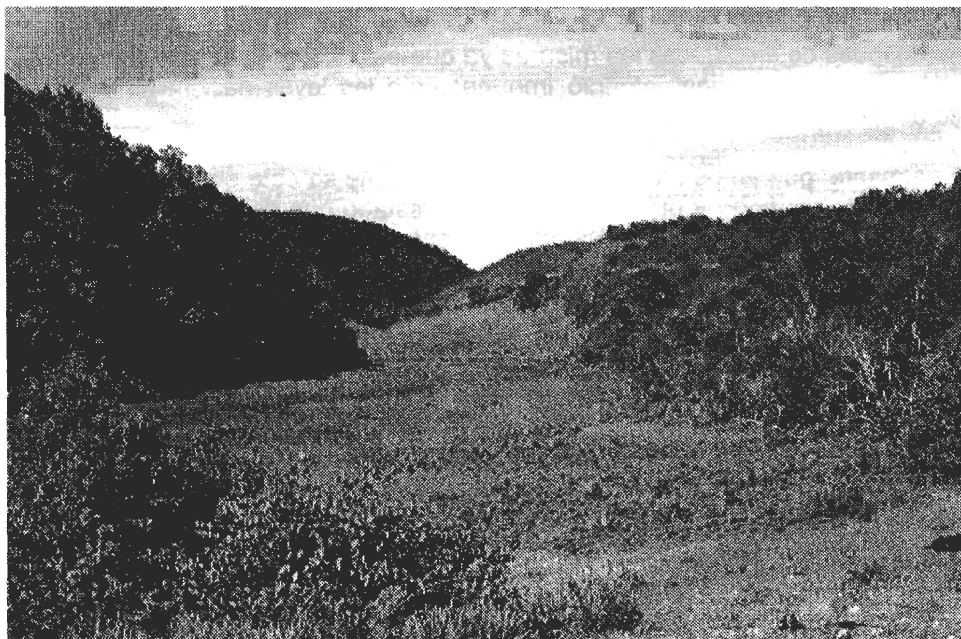


Foto 2: Municipio del Rangel

De acuerdo a las leyes nacionales la apertura de estas carreteras debió ser autorizada por el Instituto Nacional de Parques Nacionales (INPARQUES) y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR). De hecho la opinión de la Procuraduría General de la República a este respecto, fue que de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, no existe ninguna disposición constitucional legal o de naturaleza reglamentaria que otorgue competencia alguna a los municipios sobre las ABRAE, las cuales son patrimonio nacional. (Diario Frontera, 22 de Julio de 1998).

Por otra parte, es interesante mencionar la posición de la iglesia católica, la cual critica la actuación de INPARQUES y MARNR sin tener fundamentos técnicos y sin consultar al resto de la comunidad que viven aguas abajo y que están siendo negativamente afectados por dichas obras. Es de hacer notar que en las áreas intervenidas del PNSN se esta produciendo un cambio en la forma de tenencia y uso de la tierra, de productores tradicionales hacia empresarios agrícolas que utilizan mayor cantidad de agroquímicos, que no conduce al desarrollo sustentable.

Estos hechos revelan que en el Estado Mérida se esta produciendo deterioro ambiental y enfrentamiento social, debido a la apertura de carreteras ilegales en la zona del páramo, promovidas por la Alcaldía del Municipio Rangel y la Gobernación ya que estas obras no cuentan con proyectos, ni estudios de impacto ambiental, ni permisos avalados por el MARNR e INPARQUES. Este deterioro ambiental y enfrentamiento social es negativo para el desarrollo de las distintas actividades humanas no solo en el páramo merideño sino en toda la geografía del estado, estados vecinos y el resto del país.

Los conflictos generados hicieron que se realizaran reuniones de concentración entre las partes involucradas (Alcaldía, Gobernación, Asociación de vecinos, Ministerio del Ambiente, Instituto Nacional de Parques e Iglesia Católica) y se nombraran comisiones para resolver futuros conflictos por el uso de la tierra en esta entidad municipal. Es nuestra opinión, que en el caso concreto que aquí exponemos estas reuniones debieron efectuarse antes de la ejecución de las obras y no después de efectuadas las mismas ya que esto sienta un precedente, así sea puntual, en el cual el "poder" municipal infringió impunemente las leyes nacionales y atentó contra el patrimonio de todos los venezolanos.

Finalmente, queremos mencionar que actualmente se esta elaborando un Plan Nacional de Ordenación del Territorio y otro a nivel de cada estado que deberá tratar de solventar estos conflictos y lograr una verdadera concertacion entre las actividades productivas (agricultura pequeños, medianos y grandes propietarios) y la utilización racional de los recursos en estas zonas de Montaña. Esta utilización debe hacerse con la óptica de que las actividades productivas no están divorciadas de la conservación y que nuestra verdadera riqueza está en aprovechar los recursos naturales por varias generaciones sin deteriorar gravemente el sistema natural aguas arriba y abajo de las cuencas de montaña.

Nuestra conclusión final es que este ejemplo sugiere la posibilidad de que exista el riesgo que la descentralización permita que el poder municipal pase por encima de las leyes nacionales aprovechando el poder político recién asignado y que no está claramente establecido, poniendo en peligro el patrimonio nacional de las generaciones presentes y futuras.

(Versión editada por los autores el 10 de Diciembre de 1998)

COMENTARIOS A LA PONENCIA:

¿ ES FACTIBLE QUE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION PERMITA QUE EL PODER MUNICIPAL PASE POR ENCIMA DE LAS LEYES NACIONALES Y ATENTE CONTRA EL PATRIMONIO NACIONAL?

Nicla Camerin

E-MAIL: evelin@cebem.rds.org.bo

Estimados todos:

Es interesante lo que están planteando. Según la prensa y la información que se manejaba al respecto, la construcción de esas carreteras dentro del PNSN habían sido suspendidas. Al no ser de esta manera, es lamentable. Por un lado el Ordenamiento Territorial, los planes y reglamentos de usos que se han venido haciendo en los últimos años de todas las ABRAE han tratado este tema tan delicado. Lo cierto es que en las ABRAE donde se encuentran asentamientos humanos NO SE PUEDE aumentar ni los terrenos cultivables que para la fecha de la declaración se encontraban bajo ese uso, ni conferirle un uso distinto.

Al contrario, el manejo de las ABRAE supuestamente va encaminado a sanearlas y tratar de pagar las bienchurias de los que no desean trabajar bajo esas limitaciones. Además de todo lo que puede implicar tener un asentamiento humano dentro de una ABRAE, esta implícito que no podría haber tampoco un aumento del número de habitantes.

Con estas premisas, es difícil plantear un desarrollo sustentable, máxime cuando hay escasez de personal para establecer con celeridad, continuidad y efectividad una política y manejo de ABRAE. El presupuesto asignado a Inparques es inadecuado por no decir insuficiente. Este es un organismo que jamás se le ha dado la importancia que amerita y que debería ser completamente autónomo, y no

manejado al antojo de un organismo como el M.A.R.N.R..

Aquí entramos en una materia delicada como son los conflictos que desde siempre se ha enfrentado Inparques como organismo ejecutor de estas políticas con los habitantes dentro de las ABRAE. Estos conflictos son producto fundamentalmente de: * una desinformación de lo que implica y significa la creación misma de las ABRAE * la no implementación de una educación ambiental hacia la comunidad afectada * de como se creó esa ABRAE y las consecuencias para con las comunidades que quedaron insertadas dentro de sus límites * no informar claramente las reglas o normas que deberían estar sujetas las comunidades.

Si esta información hubiera estado insertado desde el principio dentro del plan de manejo de las ABRAE, las comunidades tanto aledañas como las que quedaron dentro de los límites de las ABRAE sabrían con tiempo y antelación como debería haber sido su desarrollo, sus perspectivas, y de que manera hacerla sustentable en dichas áreas. Con la aparición del poder local bajo las alcaldías y municipios, estos habitantes son presas de las influencias de este nuevo poder, provocando conflictos por usos de tierras que deberían estar claros, acelerando el deterioro ambiental cuando el norte es lo contrario, creando conflictos con otras comunidades aledañas que hasta ahora vivían adecuadamente dentro de un marco de producción rentable y no faltaran los contratos dolosos y presupuestos abultados que en aras del desarrollo agrícola se está invirtiendo.

El uso anárquico del poder que le es conferido a un grupo de representantes elegidos de manera democrática solo puede ser combatido con la educación y dejando de lado el conformismo indolente.

El poder siempre será el mismo, y no es que pase por encima de las leyes nacionales, son los hombres dentro de su ignorancia y avaricia que la aplican (y se la dejan aplicar) según su propio interés y no del colectivo. Es fundamental desarrollar programas divulgativos, que las escuelas promuevan programas y jornadas de educación sobre alternativas en el desarrollo de sus comunidades, promover la historia natural de lugar, y plantear nuevas perspectivas de uso y aprovechamiento de estas ABRAE por parte de la comunidades como planes de guías de naturaleza, desarrollo de turismo ecológico y tantas otras opciones que serian igual o mas rentables para este tipo de comunidades.

Aquí además no se trata solo del conflicto de intereses entre ABRAE y poderes locales, sino de toda una política de desarrollo agrícola errónea basada en técnicas degradantes que han provocado en todas las zonas meridenas y aledañas un deterioro ambiental incalculable y que en la actualidad solo puede mantenerse produciendo bajo el uso continuo de fertilizantes y controlando plagas con pesticidas y demás productos que siguen llegando importados de países donde su uso esta prohibido.

Los felicito por esta iniciativa, y espero que el conflicto mencionado como ejemplo sea solventado a la brevedad posible.

Atentamente,
Nicla Camerin

* * *

Alberto Blanco-Urbe Quintero
E-mail: abug@cantv.net.ve

Hola amigos,

Este es un tema que me preocupa y apasiona, por lo que deseo hacer algunas observaciones.

Primero, es indispensable no perder de vista el hecho de que el Municipio es una institución arraigada a nuestra tradición democrática y de instancia básica de participación comunitaria. De allí que la Ley Orgánica de Régimen Municipal y su Reglamento sobre Participación Ciudadana desarrollen tanto las diversas figuras de participación democrática (asociaciones de vecinos, referenda, cabildos abiertos, convenios de cooperación, iniciativa legislativa, etc.) en la gestión municipal.

Segundo, la indicada Ley confiere directa y expresamente atribuciones a los Municipios, en el tema de la protección del ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental, así como los decretos de guardería y de policía ambientales atribuyen la competencia a las policías municipales. Por tanto, es falso que los Municipios no tengan injerencia en la materia y que exista un monopolio competencial en favor del poder nacional (MARNR, Inparques, etc.), pues de lo que se trata es de desarrollar los inexistentes mecanismos creativos de coordinación entre las autoridades, dentro de las cuales, en virtud del 106 constitucional y de la Ley de Descentralización, no pueden ser excluidas las autoridades estatales (gobernaciones, policías y asambleas legislativas). Si amalgamamos los anteriores extremos, tenemos que mal podría pensarse en la conveniencia de que se conciban y gestionen ABRAEs, con incidencia espacial en la jurisdicción territorial pero sin la participación democrática de las autoridades municipales con atribuciones ambientales. De lo contrario, pasaría lo que ahora. Es decir, que se alimentan

rencillas por cuotas de poder, clientelismo y mezquindades propias de los negocios fáciles.

La intervención municipal, según la ley, sería controlada por los vecinos o ciudadanos en general, y la creación y gestión del área dejaría de ser una imposición del centro, por naturaleza rechazada.

Solo unas notas para la reflexión.

Saludos,

Alberto Blanco-Uribe Quintero,
Abogado Tributarista y
Ambientalista

E-mail: abuq@cantv.net.ve

* * *

Roberto de Andrade, Chile

Estimados colegas y amigos,

Antes de entrar a comentar la ponencia de los colegas Venezolanos, quiero dejar constancia aquí de mis más sinceros agradecimientos a Hernan y Ana María por la brillante labor que vienen desempeñando en esta conferencia electrónica.

Otro comentario que no podría dejar pasar en esta oportunidad fue el café virtual, muy rico (sabroso), me quedo una duda nunca supe si era café Colombiano o Brasileño o quizás Costarricense, lo importante es que tenia un sabor latino.

Bien amigos un poco de charla previa antes de entrar en un tema tan apasionante como bien expusieron los colegas Venezolanos Anairamiz Aranguren y Daniel Machado que es el de los parques nacionales.

En primer lugar me gustaría decir que no creo que los municipios pasen por encima de las leyes nacionales quiero acreditar que esto sea algo

puntual. Los gobiernos locales son los que sienten los dramas más de cerca, pobreza, falta de recursos humanos y financieros para la gestión municipal, ellos son los que saben donde aprieta el zapato de sus ciudadanos. Claro que existen las excepciones el autoritarismo es un rasgo presente en toda nuestra Latinoamérica todos quieren ser reyes cuando llegan al poder. No por esto vamos a crucificar los municipios por malos alcaldes que muchas veces llegan al poder por distintas artimañas. Me gustaría citar a un distinguido colega en su idioma patrio el portugués (si alguien no entiende me solicita yo hago una traducción libre).

"A criação de parques e reservas tem sido um dos principais elementos de estratégia para conservação da natureza, em particular nos países do Terceiro Mundo. O objetivo geral dessas áreas naturais protegidas e preservar espaços com atributos ecológicos importantes. Algumas delas, como parques, são estabelecidas para que sua riqueza natural e estética seja apreciada pelos visitantes, não se permitindo, ao mesmo tempo, a moradia de pessoas em seu interior.

A concepção dessas áreas protegidas provem do século passado, tendo sido criadas primeiramente nos Estados Unidos, a fim de proteger a vida selvagem (wilderness) ameaçada, segundo seus criadores, pela civilização urbano-industrial, destruidora da naturalidade. A ideia subjacente é que, mesmo que a biosfera fosse totalmente transformada, domesticada pelo homem, poderiam existir pedacos do mundo natural em seu estado primitivo, anterior a intervenção humana. No entanto, mais do que a criação de um espaço físico, existe uma concepção específica de relação homem/natureza, própria de um tipo de naturalismo, que Moscovi (1974) denomina de naturalismo reactivo, isto é, uma reação contra a corrente dominante do culturalismo."

(Antonio Diegues, O mito da natureza intocada, 1996, p-13). _____.

"Sintetizando, a corrente preservacionista que se viu de ideologia para o movimento conservacionista americano, ve nos parques nacionais a unica forma de salvar pedacos de natureza, de grande beleza, dos efeitos deleterios do desenvolvimento urbano-industrial. E esse modelo de convivencia parece nao ser mais possivel para aqueles ideologos da conservacao.

O modelo de conservacionismo norte-americano espalhou-se rapidamente pelo mundo recriando a dicotomia entre povos e parques. Como essa ideologia se expandiu sobretudo para os paises do terceiro mundo, seu efeito foi devastador sobre as populacoes tradicionais de extrativistas, pescadores, indigenas, cuja relacao com a natureza e diferente da analisada por Muir e os primeiros ideologos dos parques nacionais norte-americanos.

E fundamental enfatizar que a transposicao do modelo yellowstone de parques sem moradores vindos de paises industrializados e de clima temperado para paises do terceiro Mundo, cujas florestas remanentes foram e continuam sendo, em grande parte, habitadas por populacoes tradicionais, esta na base nao so de conflitos insuperaveis, mas de uma visao inadequada de areas protegidas. Essa inadequacao, aliada a outros fatores como; graves conflitos fundiarios em muitos paises, nocao inadequada de fiscalizacao; corporativismos dos administradores; expansao urbana; profunda crise economica e a divida externa de muitos paises subdesenvolvidos, estao na base do que se define como a crise da conservacao. Como avaliam Gomez-Pompa e Kaus (1992). (Diegues p- 37)".

Las citas son para que podamos reflexionar y que la crisis de la conservacion es por la imposicion de un modelo inadecuado y no del poder que tiene el municipio. Lo correcto hubiera sido la creacion de una entidad de cuenca para administrar desde el alto rio Chama hasta su desembocadura en el lago de Maracaibo. Por otro lado es fundamental buscar alternativas de desarrollo para el municipio afectado, debemos recordar que el desarrollo sustentable tiene tres patas y que si una de ellas no esta bien asentada nuestra mesa queda inclinada desequilibrando las bases del mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Quizás las carreteras no sean adecuadas, pero el problema quizás no esta en el Municipio y si en el modelo de desarrollo donde el culto al uso de combustible fósil es generalizado y el transporte por rodovias es el que se impuso al tren y otras alternativas de transporte, así hay que tener la infraestructura para que los contaminadores y productores de gases invernaderos circulen (hay que cambiar el patrón de consumo).

Es importante tener presente al momento de adoptarse medidas restrictivas a los municipios del uso de sus tierras, definir mecanismos de compensación para las generaciones actuales. Es necesario luchar para que exista un equilibrio entre lo presente y el futuro, desarrollo sostenible es crecimiento, con equidad y cuidado del medio ambiente, si la balanza se inclina mas hacia uno de ellos la cosa no camina y terminamos reproduciendo la pobreza con un medio ambiente bello y bien resguardado para las generaciones futuras. El mensaje es que tenemos que buscar el equilibrio, el dialogo y la concertacion. Solo así lograremos el uso sostenible de nuestras riquezas naturales que son la base de nuestro desarrollo.

La globalización que tanto nos acerca como en esta conferencia, esta imponiendo a la región una reprimarización de sus economías con el agravante de una mayor presión sobre los recursos naturales. Por lo cual es necesario buscar soluciones locales a los problemas globales, Latinoamérica cuenta con las mayores reservas de biodiversidad del mundo, recursos naturales, como bien dijo Troche sus comentarios es necesario educar, concientizar a la población y los dirigentes mediocres que no hay que hipotecar el futuro con el uso irracional de lo recursos naturales.

Saludos a todos,

Roberto de Andrade