

LA CONSULTA PÚBLICA EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO Y REGLAMENTOS DE USO EN EL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES DE VENEZUELA: UN MECANISMO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES

Autores: Karem Holmquist(1), Hilda Ángel(1), Jorge Naveda(1), Edgard Yerena(2), Carlos Rivero-Blanco(3), & Luis Romero(1)

(1)Instituto Nacional de Parques - Dirección de Parques Nacionales.

(2)Universidad Simón Bolívar, (3)CRB Ecólogos Consultores C.A. Caracas, Venezuela.

E-mail: kholmquist@inparques.gov.ve, hangel@inparques.gov.ve, jnaveda@inparques.gov.ve, eyerena@usb.ve, carivero@telcel.net.ve, lromero@inparques.gov.ve,

4) “DEVELOPING THE CAPACITY TO MANAGE” Capacity Building

A Master Plan is a technical, administrative and political instrument that allows the diagnosis and analysis of PA's, in order to propose the best use of space. Regulations, establish norms and administrative controls to make the plan work. Plan proposals are taken to a public consultation with stakeholders, for discussions, negotiations and agreements that allow putting the Plan into practice. Inparques has wide experience from 37 public consultations carried out on 27 NP and 6 NM. Their objectives are: 1) to know and to discuss the plan; 2) to propose improvements; 3) to conjugate and to interpret the visions of the stakeholders; and 4) to create sense of ownership about the planning process and management responsibility. These experiences have inspired similar workshops with other PA. As an extension strategy of the plan and regulations, pre-workshops are held in local communities, transforming the actual workshop into an expedite mechanism. "Internet" and "E-mail" have made documents and cartography available of the public weeks before the workshop and even after, for the reception of late proposals. In rural communities, where these technologies don't work, park technicians work directly with the communities.

Un Plan de Ordenamiento es un instrumento técnico, administrativo y político que permite hacer un diagnóstico y un análisis del AP, para proponer una zonificación de uso. Un Reglamento de Uso, establece normas y controles administrativos para que el plan funcione. Estos son llevados a una consulta con los interesados, allí son discutidos y readaptados a través de los *criterios perceptivos* de los actores, produciéndose negociaciones y acuerdos que permitan poner en práctica del Plan. Inparques ha adquirido amplia experiencia de las 37 consultas públicas realizadas en 27 PN y 6 MN. Sus objetivos son: 1) conocer y discutir el plan; 2) proponer mejoras; 3) conjugar e interpretar las visiones de los grupos de interés; y 4) crear sentido de pertenencia sobre el proceso de planificación y responsabilidad en el manejo. Estas experiencias han servido para desarrollar talleres similares con otras AP. Como estrategia de divulgación del plan y su reglamento, se ejecutan pretalleres en las comunidades locales, lo cual convierte la consulta en un mecanismo expedito. La “Internet” y el “E-mail” permiten enviar documentos al público antes y después del taller. En las comunidades rurales, donde no llegan estas tecnologías, los técnicos trabajan directamente con las comunidades.

INTRODUCCIÓN

Un Plan de Ordenamiento se define como un instrumento de naturaleza técnica, administrativa y política que permite hacer un diagnóstico situacional y un análisis prospectivo de la unidad de manejo, para proponer una zonificación que se adapta (en primera fase) a sus condiciones físico-naturales. Complementariamente, el Reglamento de Uso, establece las normas y regulaciones para que opere el Plan, así como controles administrativos. Estos son llevados a una Consulta amplia con especialistas, políticos, campesinos, pescadores, operadores turísticos, ONG's y sociedad civil en general, allí son discutidos y readaptados a través de los *criterios perceptivos* que los actores sociales tienen del área natural, asumiéndose un proceso de negociación para conseguir acuerdos que permitan la puesta en práctica del Plan. De los 38 Talleres de Consultas Públicas realizados 32 son de PN y 6 de MN, lo que brinda al servicio de PN una amplia experiencia. Sus objetivos son: 1) Que las comunidades conozcan el Plan y tengan un foro abierto de discusión; 2) Que puedan proponer cambios bajo la lógica de su percepción y una discusión exhaustiva; 3) Conjuguar e interpretar las visiones de los grupos de interés y 4) Crear un sentido de pertenencia sobre el proceso de planificación y responsabilidad en el manejo. Estas experiencias han servido para desarrollar talleres similares con otros tipos de áreas protegidas. Como estrategia de divulgación del Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso, se ejecutan pretalleres en las comunidades locales, por lo que la Consulta, a través de las mesas de trabajo, es un mecanismo expedito. La introducción del "Internet" ha mejorado el alcance de la misma, permitiendo poner a disposición del público los documentos y la cartografía semanas antes del Taller, cumpliendo con la normativa legal vigente. En el caso de las comunidades rurales, donde no llegan estas tecnologías, se sigue trabajando a través del contacto directo entre los técnicos del área y los pobladores.

La planificación de las áreas protegidas desde hace varios años, ha encontrado en los procesos de Consulta Pública, una de las mejores herramientas para asegurar que su producto final, bien sea el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso o más recientemente, el Plan Especial de Sitio, se acerque a la realidad del entorno donde pretende aplicarse, logre acuerdo con los diferentes actores del proceso y sintetice sus diferentes visiones o percepciones, siempre con la intención de hacer del instrumento de planificación resultante, una herramienta útil y viable para el objeto para el cual fue concebido. A continuación se expone al respecto.

1. BASES CONCEPTUALES Y LEGALES

1.1 Taller de Consulta Pública:

El Taller de Consulta Pública es la presentación formal del anteproyecto de Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso del Parque Nacional o Monumento Natural y más recientemente, de los Planes Especiales de Sitio, ante la sociedad civil representada por comunidades organizadas, instituciones académicas, organismos oficiales, regionales, privados, medios de comunicación, a fin de debatir ampliamente las propuestas técnicas y fijar las reglas para el manejo y administración de las áreas, en la seguridad de que sus

comentarios y observaciones constituirán un valioso aporte para la elaboración definitiva del respectivo Proyecto de Decreto.

El Taller de Consulta Pública constituye por ende, en cada oportunidad, un amplio ejercicio democrático y una valiosa experiencia participativa, que además de permitir un estrecho acercamiento y entendimiento entre administradores y administrados, fija los compromisos entre las partes, contribuyendo notablemente a mejorar el contenido de los Planes. El Taller de Consulta Pública, previsto en Venezuela en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Artículo 32) y más recientemente, en la Ley Orgánica de la Administración Pública (Art. 135 y 136), es el vehículo idóneo para que la sociedad civil ejerza sus legítimos derechos, expresando libremente sus opiniones y asumiendo el compromiso de convertirse en garante del fiel cumplimiento de las normas y directrices establecidas en los referidos Planes.

Este proceso de planificación se inicia en Venezuela a partir de 1989, en la cual, a través del documento generado por los técnicos de la Dirección General Sectorial de Parques Nacionales, llamado *Parques en Peligro*, se establece la prioridad para elaborar los PORU, considerando, áreas con problemas de presión turística, agrícola y de intervenciones significativas. El proceso de planificación en cada unidad de manejo se ha elaborado sobre la base de dos documentos base:

Los Planes de Ordenamiento y Reglamentos de Uso, los cuales establecen las pautas de manejo, el uso y la administración de la unidad; con una vigencia de 5 a 8 años.

Los Planes Operativos, que son documentos de planificación para alcanzar los objetivos de conservación del área, para un período de 1 año.

En la actualidad, de los 43 Parques Nacionales existentes, 20 tienen su respectivo PORU publicado en Gaceta Oficial, lo que representa el 37% de la superficie ordenada; de los 21 Monumentos Naturales existentes, sólo 5 cuentan con el PORU respectivo, representando el 2 % de la superficie ordenada.

1.2 Marco Legal:

Dentro del marco jurídico venezolano, las consultas públicas y el poder ciudadano han tenido un rol importante, tanto así que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999, en el Capítulo IX: De los Derechos Ambientales, Artículo 128, se establece que el estado desarrollará una política de ordenación, atendiendo las realidades ecológicas, geográficas y de vocación de uso del país.

Por su parte, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT), de 1983 en el Artículo 32, refiere al deber del estado de ordenar el territorio y someter a la consulta los proyectos en cuestión. En la actualidad, la Ley Orgánica de la Administración Pública del 2001 en los Artículos 135 y 136, y a raíz de la creación del poder ciudadano, se establece las pautas para la consulta y la participación pública. Por otra parte el Decreto No. 276 o “Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales” de 1989, refiere en forma general los lineamientos y directrices de manejo en PN y MN, decreto que ha sido una referencia para la zonificación y reglamentación en estas y en otras áreas protegidas.

En ese sentido, el Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), que es el órgano administrador de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales en Venezuela, ha sido pionero en este aspecto, pues aún cuando la LOPOT no establece claramente como hacer un Taller de Consulta Pública, INPARQUES ha diseñado desde 1990 su propio método y estrategia, en la cual con una jornada intensa de 3 o 4 días, se presenta la propuesta de PORU a la comunidad y demás actores ubicados dentro y en las adyacencias al área protegida, buscando el consenso, acercamiento, construyendo relaciones amplias y beneficiosas entre los administrados y el ente administrador.

1.3. Planes de Ordenamiento y Reglamentos de Uso (Poru):

Los Parques Nacionales vienen a ser áreas adecuadas para la conservación de los recursos contenidos en ellos. Estas categorías consideran la biodiversidad, cuencas hidrográficas, especies de flora y fauna particulares de los ecosistemas tropicales y recursos de alto valor cultural, de allí la razón de su respectiva ordenación y reglamentación y por ende, el manejo de la unidad de conservación.

Actualmente existe un marcado interés por la ordenación de estas áreas protegidas, ya que sin duda, el PORU es una herramienta de la planificación ambiental que establece los lineamientos, dicta las pautas y directrices de manejo dentro de la categoría mencionada, señalando entre otros aspectos, los recursos más importantes que presenta el área, la zonificación, los programas de manejo y el reglamento por zonas, que indica lo que está expresamente restringido y prohibido, considerando las características y usos del Parque, además, involucra aspectos de manejo como las concesiones, el turismo, los centros poblados y las presiones de éstos respecto a los recursos del Parque o Monumento.

Una de las características de estos documentos, es que define muy bien la zonificación o el ordenamiento así como las normas a seguir en cada una de las zonas, sin embargo, es un documento que desarrolla muy poco lo que es el manejo propiamente, ya que cita solamente los programas de manejo más importantes, sin considerar la ejecución de los mismos en el tiempo y los recursos financieros y humanos para concretarlos. Sin embargo, estos proyectos, que se hacen ley, a través de un decreto, han contribuido notoriamente con la consecución de los objetivos de conservación, conocimiento y manejo de los usos y actividades y más aún, ha permitido que la sociedad en general se involucre poco a poco con el manejo de los Parques o Monumentos que lo contienen.

1.4. Fases del Proceso:

De acuerdo a la normativa legal vigente, las fases del proceso son cinco (5), en la cual se destaca lo siguiente:

Fase I: Consiste en la elaboración del Anteproyecto de PORU, en donde se obtiene el diagnóstico, se elabora la cartografía y se hacen consultas técnicas con otros especialistas en el área para determinar con precisión el ordenamiento requerido y las implicaciones legales.

Fase II: Se apertura el Registro de Comunidades Organizadas y de Organizaciones Públicas No Estatales, con el fin de obtener una aproximación de todos los actores que tienen interés en el área y conocer por anticipación, a quienes se les hará llegar la propuesta. De allí que se remite el Anteproyecto de PORU a inscritos en el Registro,

indicando el lapso para recepción de observaciones. Simultáneamente, se publica en prensa nacional la apertura del proceso de Consulta y en la Página WEB y se abre el lapso de recepción de observaciones y justificación.

Fase III: Hacer la revisión técnica y jurídica del Anteproyecto de PORU, según las observaciones recibidas y enviar invitaciones para el Taller de Consulta Pública propiamente.

Fase IV: Efectuar el Taller de Consulta Pública. Este, es el evento central el cual requiere de toda una logística y estrategia para asegurar la participación activa de todos los actores. Se hace posteriormente la revisión legal: por parte de la Consultoría Jurídica de INPARQUES y del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN) y luego el proyecto de Decreto es presentado ante el Consejo de la Asesoría Jurídica de la Administración Pública, el CAJAP, y seguidamente, en Consejo de Ministros y publicado en Gaceta Oficial

Fase V: Aplicación en el Parque Nacional o Monumento Natural

2. ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS PARA EL TALLER DE CONSULTA PUBLICA.

Dentro de la estrategia utilizada y que ha dado excelentes resultados, es que previo al Taller de Consulta Pública y con la elaboración del PORU, se efectúan diferentes tipos de talleres preliminares, de manera de asegurar la participación, el entendimiento y la comprensión de todos los involucrados ante una propuesta de decreto de gran contenido técnico y jurídico. Es así como se destacan, en primer lugar:

Talleres técnicos internos, para conocer la ordenación (zonificación) y el reglamento y para discutir los conceptos nuevos;

Talleres con las comunidades presentes y aledañas a los PN, para instar a dichas comunidades a que presten la colaboración necesaria para el mejor desarrollo del mismo, conozcan las implicaciones (fijación de compromisos, niveles de participación, entre otros) que conlleva y los beneficios (posibilidad de ser escuchados, posibilidad de obtener respuestas a sus aspiraciones y necesidades, ser copartícipes en la elaboración de los documentos a ser sometidos a consulta pública, entre otros) que ellos pueden de esta forma alcanzar; se identifican posibles facilitadores;

Talleres con Grupos Ecológicos del Estado y Talleres con organismos públicos y privados, MARN, alcaldías, gobernación, entre otros y, se identifican de los actores presentes (Opositores, aliados)

Así mismo, para el montaje de la Consulta Pública o Externa (Fase IV), se han elaborado instructivos internos que dictan las pautas y las responsabilidades a seguir en la organización de las actividades. Describen metódicamente las actividades del personal que deberá hacerse cargo de cada mesa de trabajo, su comportamiento y sus funciones como coordinadores o facilitadores. Todo ello considerando que el proceso de la consulta pública no debe abordarse como algo rígido e inflexible y, por el contrario, abre las puertas a la creatividad y aportes que los distintos actores involucrados puedan hacer; que un evento de esta naturaleza requiere de la participación de todos a fin de lograr el éxito deseado. No es un evento que requiere de “estrellas”, ya que la única forma de que sea exitoso es cuando hay una participación masiva y de pleno compromiso, por parte del personal.

En segundo lugar, preparar la logística del evento, el cual requiere de contar con los insumos necesarios para la adquisición o reproducción de suficiente material divulgativo e informativo, entre otros, de: Anteproyecto de PORU, normativa legal vigente, mapa de uso actual y vegetación, mapas temáticos en general y de zonificación; planillas de inscripción, de modificación a la zonificación, al reglamento, planillas generales, de conclusiones y de recomendaciones; carpeta con material del evento para los participantes, programa, certificados, pendones, cartelera, maquetas; y alquiler de video beam, computador, entre otros.

Se requiere, de igual manera, de personal técnico suficiente como para atender las mesas de trabajo, previendo lo relativo a hospedaje y alimentación

En tercer lugar, dentro de las estrategias para el desarrollo de estos eventos, INPARQUES considera que el trabajo y discusión por Mesas de Trabajo asegura que todos participen en el tema o problema seleccionado y que las observaciones o comentarios sobre la propuesta de PORU se discutan, se aclaren y se recojan de manera apropiada

Lógicamente, las mesas de trabajo que se formulen en cada Taller dependerá de las características del área protegida y de la dinámica de las actividades que estén presentes. Entre las más comunes destacan las mesas: de vigilancia y control, educación ambiental, investigación, recreación y turismo, comunidades autóctonas, pesca artesanal, servicios básicos y tenencia de la tierra.

1. BALANCE DE EJECUCIÓN

3.1. Recorrido Histórico. INPARQUES a largo de 12 años ha efectuado 38 Talleres de Consulta Pública, de los cuales 32 se han realizado en PN y 6 en MN (Tabla No. 1) y en estos años la experiencia que se ha logrado tanto interna como con el manejo de comunidades locales permite asegurar con certeza que estos eventos han fortalecido la

AÑO	No. TALLERES P.N.	No. TALLERES M.N.
1990	5	3
1991	4	1
1992	6	0
1993	7	1
1994	1	0
1995	1	0
1996	3	1
1997	1	0
1998	1	0
2001	2	0
2002	1	0
TOTAL	32	6

Tabla 1. Número de talleres realizados en el tiempo

gestión del Instituto y que ha permitido de manera democrática la participación de la ciudadanía en un tema tan importante como es el ambiental y la ordenación de territorios sujetos a presiones de distinta índole.

En los diferentes Talleres se ha contado con un aproximado de 300 participantes por Taller, siendo notoria la participación activa de los grupos ecológicos y asociaciones de vecinos, sin dejar a un lado, las consultas con las comunidades indígenas del PN Perijá, Duida-Marahuaka y Cinaruco-Capanaparo, con situaciones particulares de índole político o, sobre metodologías y lenguajes que obliga a revisar permanentemente estos procesos. De igual modo es necesario destacar, las diferentes situaciones administrativas y presupuestarias por la que ha pasado la Institución, manifestándose en el hecho de que para el año 1990 se efectúan 8 TCP, 5 en PN y 3 en MN, mientras que para el 2002, se efectuó 1 solamente, es decir, que sobre la materia se ha descendido en la ejecución de los mismos (Gráfico No 1)

3.2. Logros: Aún con la situación antes mencionada, los logros sobre la materia son evidentes entre ellos destacan, los conceptuales y los de conservación:

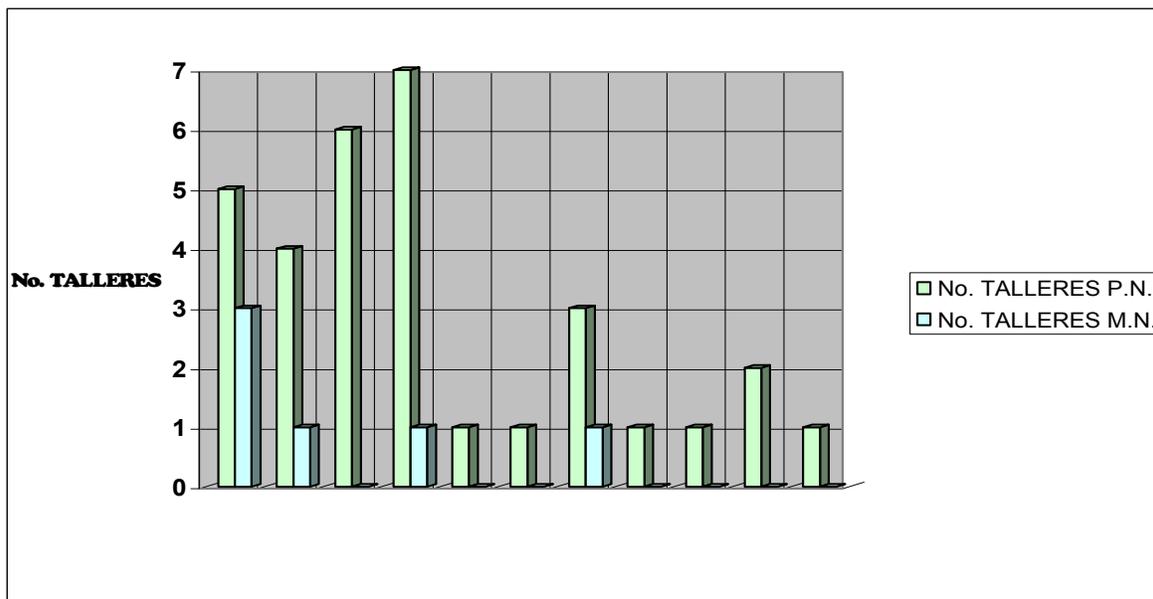


Gráfico 1: Talleres de consulta pública por Año.

Logros Conceptuales:

Entre estos, la formación de nuevos planificadores y técnicos es un elemento importante, pues ha permitido formar la generación de relevo agregando componentes que enriquecen el proceso. La generación de criterios y metodología para el ordenamiento de Parques

Nacionales y Monumentos Naturales, es otro logro importante concebido bajo la lógica de aprender haciendo, obteniendo como resultado metodologías sencillas, amigables y claras. La práctica de avanzada, en cuanto al intercambio de ideas con las comunidades, conjugando visiones de los grupos de interés y creando sentido de pertenencia sobre el proceso de planificación y el manejo del Parque o Monumento, ha sido un logro tangible y en sus momentos inéditos, pues la construcción de consensos y la participación conjunta permite mejorar los documentos o proyectos de decreto. Por otra parte, las transferencias de técnicas, métodos y criterios de planificación al personal de las unidades regionales, permiten desconcentrar las funciones en el nivel central, dando oportunidades para que las Direcciones Regionales asuman su papel con la debida orientación y se fortalezca significativamente el personal técnico del personal en el ámbito regional.

Logros de Conservación:

Que aquellos Parques Nacionales o Monumentos Naturales que tienen implementado su respectivo Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso, han recuperado sustancialmente sus ecosistemas. Que las comunidades ubicadas dentro y en las adyacencias de estas áreas, tienen mayor conciencia de la importancia de proteger los recursos naturales y culturales, conjugando visiones de los grupos de interés y creando sentido de pertenencia sobre el proceso de planificación y el manejo del Parque. Existe mayor motivación y consolidación de grupos conservacionistas que intentan salvaguardar los recursos contenidos en estas áreas.

3.3. Formas de Financiamiento.

Los Talleres de Consulta Pública en INPARQUES han implicado derogaciones importantes de recursos financieros, en la cual desde 1990 hasta 1998, parte del recurso ordinario o asignado por el ejecutivo era destinado para esta actividad, apoyándose en la elaboración de los diagnósticos y cartografía temática en las universidades e instituciones científicas. En el período de 2001-2002, los Talleres fueron financiados por el Convenio INPARQUES-Banco Mundial y en la actualidad, considerando que este convenio está en la fase de cierre, se abren posibilidades con los gobiernos locales y empresas públicas y privadas. En todo caso INPARQUES redefine su estrategia de manera de disminuir costos y gastos, sin dejar de ser eficiente en los modos como ha venido ejecutando los Talleres.

4. CONCLUSIONES

Dentro de las conclusiones más importantes, se señalan las siguientes:

1. El éxito del Taller de Consulta Pública se medirá fundamentalmente por la calidad técnica del Anteproyecto de Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso presentado, por la

masiva convocatoria y participación de la ciudadanía, y la calidad y claridad de las discusiones en las mesas de trabajo.

2. Los TCP han significado un proceso importante de fortalecimiento de la Institución, buscando la participación de la ciudadanía en general, en temas complejos como es el ambiental y de ordenación del territorio.

3. Venezuela cuenta con el marco conceptual y legal para seguir elaborando estos proyectos, teniendo como desafíos, la concordancia de estos con los Planes de Manejo apropiadamente y con la búsqueda de financiamiento para concretarlos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Ángel, Hilda; Romero, Luis; Holmquist, Karem; Rivero, Ezequiel (1999): “Manual Técnico”. División de Ordenación y Planes de Manejo, Dirección de Estudios Básicos, Planificación y Ordenación, DGSPN, INPARQUES.

Miller, Kenton (1986): “Planificación de Parques Nacionales para el Ecodesarrollo en Latinoamérica”. Fundación para la Ecología y la Protección del Medio Ambiente, Barcelona, España.

Moore, Alan, Ormazábal (1988): “Proyecto FAO-PNUMA Manual de Planificación de Sistemas Nacionales de Áreas Silvestres Protegidas en América Latina”. Documento Técnico N° 4, Santiago de Chile.

The Nature Conservancy (1999): “Planificación Para la Conservación de Sitios. Un Proceso Para la Conservación de Sitios Prioritarios”. (Borrador). Junio.

Vargas, Rodrigo (1997): “Manual Técnico de Capacitación. Plan de Protección de un Área Protegida. Metodología de Elaboración y Apoyo Básicos”. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Dirección General de la Biodiversidad, Unidad de Áreas Protegidas. La Paz, Bolivia.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT, 1983)

Ley Orgánica de la Administración Pública (2001)

Decreto N° 276, Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales (1989)