

## ANÁLISIS RETROSPECTIVO DE LOS CRITERIOS USADOS PARA DESIGNAR LOS PARQUES NACIONALES EN VENEZUELA (\*)

(\*) traducción de artículo original en inglés,  
sometido a consideración para publicación en revista internacional.

Edgard Yerena<sup>(1)</sup>, Carlos Rivero Blanco<sup>(2)</sup>, José Rafael García<sup>(3)</sup>, Jorge Naveda<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela. <sup>(2)</sup> CRB Ecólogos Consultores C.A., Caracas, Venezuela  
<sup>(3)</sup> Instituto Nacional de Parques, Caracas, Venezuela.

[eyerena@usb.ve](mailto:eyerena@usb.ve), [carivero@telcel.net.ve](mailto:carivero@telcel.net.ve), [jnaveda@inparques.gov.ve](mailto:jnaveda@inparques.gov.ve)

Corriente 7 “CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS INTEGRALES DE ZONAS PROTEGIDAS”.  
Brechas en el sistema

### ABSTRACT:

Sixty six years after the designation of the first National Park of Venezuela and 43 National Parks (NP) after, it is worth asking if the criteria to designate them have been conceptually sound. We systematically reviewed all the decrees that gave birth to all Venezuelan NPs to find out the patterns of criteria used to justify such designations. Six major criteria categories were found, encompassing 28 specific criteria. As expression of the relative number of times that each criterion (categories and specific) was used in relation to the total number of times that all different criteria were deployed, we found that biological and landscapes attributes account for the majority of criteria categories (> 50%). Most frequent single criteria were protection of scenic values and biota of importance. We also found that criteria evolved along time, from general and simpler to specific and/or complex, and from bio-physical to cultural criteria. They match with guidelines set by law, and specifically by Western Hemisphere Convention. Forty nine % of all NP units, derived from the System Plan released in year 1958. Our conclusion is that Venezuelan NP System has been set using sound and updated to their time criteria.

### RESUMEN

Sesenta y seis años después de la designación del primer parque nacional de Venezuela y luego de la creación de 43 parques nacionales, merece la pena investigar si los criterios para designarlos han sido conceptualmente legítimos. Revisamos sistemáticamente los decretos que dieron origen a todos los parques nacionales de Venezuela para determinar los modelos de criterio que justificaron tales designaciones. Se encontraron seis categorías de criterios principales, abarcando 28 criterios específicos. Como expresión de la cantidad relativa de veces que cada criterio (categorías y específicos) se usó en relación con la cantidad total de oportunidades que los diferentes criterios fueron usados, encontramos que los atributos biológicos y paisajísticos conforman la mayoría de categorías de criterios (> 50%). Los criterios más utilizados fueron los de protección de valores paisajísticos y biota de importancia. También encontramos que los criterios evolucionaron a lo largo del tiempo, de los más generales y más simples a específicos y/o complejos, y de biofísicos a culturales. Ellos coinciden con pautas legales y específicamente con las de la Convención del Hemisferio Occidental (1940). El 49% de todos los parques nacionales se derivan del Plan Oficial del Sistema presentado en el año 1958. Nuestra conclusión es que el sistema venezolano de parques nacionales fue estructurado utilizando criterios sólidos y vigentes en su momento.

## INTRODUCCIÓN:

Venezuela, ubicada en la faja intertropical al norte de Suramérica, es uno de los diecisiete países del mundo con “megadiversidad” (Mittermeier *et al*, 1997). En Venezuela confluyen cuatro biorregiones, que incluyen 26 ecorregiones diferentes (Dinerstein *et al*, 1995) con unas 15.353 especies de plantas superiores y 4.097 especies de vertebrados (MARN, 2001), en un área de tierras emergidas que alcanzan los 916.445 km<sup>2</sup>, (aproximadamente el tamaño combinado de Texas, Louisiana y Mississippi), más 860.000 km<sup>2</sup> de áreas marinas (PDVSA, 1995).

Conceptualmente, los parques nacionales de Venezuela se encuentran en la categoría II, de acuerdo con la clasificación UICN (1994). De hecho, Canaima, uno de los parques nacionales de Venezuela, es considerado por el UICN como ejemplo de dicha categoría (UICN, 1994). Se han designado cuarenta y tres parques nacionales, lo que abarca aproximadamente el 15% del territorio emergido del país –el primer parque nacional fue designado en el año 1937 (Figura 1, en documento PDF aparte). Algunas veces se argumenta que los parques nacionales en Venezuela han sido designados de forma arbitraria, sin criterios sólidos o lógicos relacionados con la filosofía de los parques nacionales, y que la designación de la mayoría de los parques se ha basado en factores circunstanciales. Esta crítica también es común en otros países en desarrollo. Si esto fuera cierto, podría ser que el sistema de parques nacionales de Venezuela no estuviera protegiendo adecuadamente la diversidad biológica ni generando los servicios ambientales apropiados según la filosofía de los parques nacionales. Por otro lado, si estos parques nacionales hubiesen sido establecidos con criterios definidos y objetivos, sería posible encontrar algún patrón o tendencia usados a lo largo de los años para designar dichas áreas. Este documento maneja esta hipótesis y pretende determinar los criterios usados históricamente para designar los parques nacionales, y si de ellos se pudiera derivar alguna tendencia histórica lógica. Esto pudiera constituir la base para revisar las políticas de los parques nacionales de Venezuela, a fin de que la diversidad biológica pueda ser protegida adecuadamente y de que se le puedan brindar servicios ambientales a la nación.

## MÉTODOS:

### Fuentes

Revisamos todos los decretos oficiales generados por los distintos gobiernos desde el año 1937, que dieron origen a la creación legal o a la modificación de cada uno de los parques nacionales existentes. De acuerdo con la ley venezolana, los parques nacionales son designados o expandidos por parte del Presidente de la República, pero no pueden ser suprimidos, segregados ni modificados en su extensión excepto por decisión del Poder Legislativo. Sólo se detectó un caso de un parque nacional segregado completamente, y no se incluirá en este análisis. El decreto es el único documento que refleja objetivamente el/los motivo(s) por el/los cual(es) un gobierno toma la decisión de crear o expandir un parque nacional. Probablemente, los informes técnicos pudieran ser una mejor fuente de información acerca de los motivos fundamentales del establecimiento de un decreto –de hecho, son un prerrequisito del decreto–, pero rara vez se encuentran en los archivos gubernamentales pocos años después de la designación, y no se publican. Los decretos, por otra parte, se publican en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, lo que los hace legalmente obligatorios y están fácilmente disponibles.

## CRITERIOS:

Entendemos un criterio como “una forma de juzgar” o “un estándar...por medio del cual se puede juzgar algo” (Guralnik, 1982). En nuestro caso, es una forma de juzgar si un área presenta méritos como para ser designada parque nacional. Se extrajeron, ordenaron y agruparon las consideraciones precisas establecidas en cada decreto, de acuerdo con sus afinidades conceptuales como criterios específicos, para luego agrupar estos criterios en un conjunto o familia de criterios (Tabla 1 en documento aparte). La frecuencia de incidencia –en porcentaje– de cada conjunto y de cada criterio específico se calculó de dos formas: una, como expresión de la cantidad relativa de veces que tal criterio se usó en relación con la cantidad total de veces que todos los diferentes criterios se usaron –a esto lo denominamos “oportunidades”–, y dos, como la cantidad de

veces que un criterio se usó en relación con los 54 decretos (Tabla 1, en documento aparte).

Los criterios se ordenaron de acuerdo con la secuencia temporal de los decretos, desde el año 1937 hasta el presente, para poder determinar el momento en el que un criterio aparece por primera vez y el momento en que se aplica el criterio correspondiente a cada parque nacional (Tabla 2, en documento aparte). También se analizaron los instrumentos legales que rigen los parques nacionales, desde 1937 hasta la fecha, para extraer los objetivos y requisitos globales o genéricos de los parques nacionales (Tabla 3, en documento aparte).

Otra forma de determinar si ha habido un enfoque planificado para designar los parques nacionales es evaluar el método de planificación, si existiera, del sistema de parques nacionales. Buscamos documentos de planificación oficial en los que se propusieron áreas para ser designadas como parques nacionales (Tabla 4, en documento aparte) y los contrastamos con la situación actual para determinar si tales planes se implementaron. También consultamos con antiguos directores del servicio de parques nacionales del período entre 1958 y 1993 (J. R. García y M. Gabaldón), uno de ellos (García), coautor de este documento.

## RESULTADOS:

La cantidad de parques nacionales designados a lo largo del tiempo y sus áreas totales se muestran en la (Figura 2, en documento PDF aparte)

De los decretos pueden extraerse veintiocho diferentes criterios. Estos 28 criterios específicos (Tabla 1, en documento aparte) fueron usados en 251 oportunidades, en los 54 decretos analizados. Los agrupamos en los siguientes seis conjuntos de categorías: “físicos”, “biológicos”, “paisajísticos”, “culturales”, de promoción de “actividades o situaciones deseadas” y de presencia de “circunstancias favorecedoras” (Tabla 1, en documento aparte). Los dos últimos merecen una explicación: “actividades o situaciones deseadas” son aquellas que se promoverán en un parque nacional, como investigación, educación o recreación –de acuerdo con la filosofía de los parques nacionales (UICN, 1994)– o los beneficios que pueden obtenerse de la protección de tales espacios –por ejemplo, la conservación de la calidad de vida de las comunidades circundantes–; “circunstancias favorecedoras especiales” son aquellas que no se encuentran relacionadas directamente con los recursos naturales del área pero que mejoran el potencial o la probabilidad de designar un parque nacional, como el hecho de ser tierras públicas. La categoría de criterio “biológico” fue dividida en 3 subcategorías: “general”, en la que el decreto no brindaba detalles, y “especies o hábitat” y “ecosistemas”, en las que se pudo extraer un criterio detallado.

El único plan oficial para establecer un sistema de áreas protegidas, incluyendo parques nacionales, entró en vigencia en el año 1958 por parte de la Oficina Nacional de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas. La política de uso de tierras nacionales para aquel entonces se encontraba en manos de ese ministerio, y se designó a un comité de especialistas para que elaborara un “Plan Preliminar para Designar Parques Naturales, Monumentos Naturales e Históricos, Refugios de Fauna Silvestre y Bosques Nacionales” (MOP, 1958), al que denominamos aquí “el plan del sistema de áreas protegidas de 1958”. Ese plan propuso 21 nuevos parques nacionales y 8 nuevos monumentos nacionales, entre otras categorías. La Tabla 4 extrae dichas áreas, incluyendo los monumentos nacionales –debido a que también son administrados por la autoridad de los parques nacionales–, y presenta su situación actual.

## ANÁLISIS DE RESULTADOS:

### Marco legal e institucional

En la Tabla 3 se presentan los instrumentos legales venezolanos que han brindado las bases para el sistema de parques nacionales. Éstos establecen los objetivos generales en estas áreas, en distintos períodos de tiempo y, por consiguiente, brindan algunos lineamientos sobre la designación de unidades para el sistema. Desde un punto de vista jerárquico y cronológico, está claro que la Convención del Hemisferio Occidental (año 1940), adoptada dentro del marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), actuando como una legislación interna, estableció los lineamientos generales para la estructuración del sistema, demostrando su importancia y alcance estratégico.

El año 1958 fue histórico para los parques nacionales de Venezuela : culminó una dictadura de 10 años, el gobierno de transición fundó el servicio de parques nacionales, se concibió un plan para el sistema (MOP, 1958), se estableció un consejo de parques nacionales y se designaron 3 nuevos parques nacionales estratégicos (García, 1983). Antes de 1958, los parques nacionales habían sido pobremente manejados, sin un esquema de política nacional. La democracia se instauró formalmente en 1961, momento a partir del cual se estableció un proceso gradual de consolidación y crecimiento del sistema de parques nacionales. La Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966 (Tabla 3) fue un hito en este proceso, que alcanzó su cima en 1992 cuando se celebró el IV Congreso Mundial de Parques en Caracas, la única vez que dicha reunión ha tenido lugar en Latinoamérica. A partir de ese momento, el Servicio de Parques Nacionales se ha hundido en una crisis cada vez más profunda, acompañando a la crisis política general del país, la cual se refleja en políticas engañosas, mal manejo y crecientes daños a los recursos de los parques.

El Servicio de Parques Nacionales comenzó en 1958 como una dependencia del Ministerio de Agricultura. Desde 1978 fue incluido por ley en el marco institucional de Inparques –acrónimo del Instituto Nacional de Parques–, una entidad autónoma de gobierno central, supervisada por el Ministerio del Ambiente.

#### ¿En qué momento se usaron los distintos criterios por primera vez?

El primer conjunto de criterios aplicados al primer parque nacional (año 1937, Tabla 2), fueron “físicos”, “biológicos” y “de promoción de actividades/situaciones deseadas”, seguidos por la protección del paisaje (1958), “circunstancias favorecedoras especiales” (1962) y “protección de atributos culturales” (1978). Se muestra un giro en el tiempo de criterios biofísicos a criterios culturales, que pudieran sugerir que, de acuerdo con la filosofía de parques nacionales, se aplicaron criterios lógicos desde el inicio de la historia del sistema de parques nacionales en Venezuela. Cuando en 1937 se designó el primer parque nacional, no existía ninguna ley que definiera los objetivos de los parques nacionales, lo que significa que el Gobierno tomó la decisión con base en lineamientos políticos no legislativos. Estos lineamientos eran consistentes con los objetivos que se establecerían posteriormente por ley en el año 1942 (Tabla 3), cuando la primera Ley Forestal fue aprobada y cuando entró en vigencia para Venezuela el convenio internacional conocido como Convención del Hemisferio Occidental. Este último llamó la atención sobre los valores paisajísticos como un criterio para los parques nacionales, y consistentemente en 1958 este criterio se usó por primera vez (Tabla 2). Todos los criterios posteriores coincidieron con el marco general de objetivos presentados en las subsecuentes leyes y regulaciones (Tabla 3).

Los criterios específicos evolucionaron de conceptualmente simples o generales a más complejos y/o específicos (Tabla 2). Un ejemplo de simple y general es “biota de importancia” y “centrado en especies o hábitat” que aparecieron por primera vez en el año 1937, mientras que criterios más complejos, como “centrado en ecosistemas”, aparecieron a finales de 1974. Una evolución similar puede apreciarse en el resto de las categorías de criterios de la siguiente manera: de “protección de cuencas” (1937) a “regulación del clima” (1988); de “tipos de vegetación” (1937) a protección de “especies claves” (1990); de “ecosistemas únicos” (1974) a “interconexión de ecosistemas” (1990); de conservación de “recursos naturales renovables” (1958) a “zonificación nacional del uso de la tierra” (1985); de “objetos culturales” (1979) a conservación de “formas de vida indígenas” (1985); y de “investigación, educación y recreación” (1937) a objetivos de “calidad de vida” (1973). En relación con la “presencia de circunstancias favorecedoras”, sus 2 criterios específicos –tierras públicas y el amortiguar impactos adversos– aparecieron en 1962 y se han mantenido inalterados desde entonces.

#### Frecuencia de la incidencia de los criterios o el peso de los distintos criterios:

El conjunto de criterios más usado (Tabla 1) fue el relacionado con la “protección de atributos biológicos” (38,6%), seguido por la “protección de paisajes” (19,9%), “actividades/situaciones deseadas” (16,3%), “protección de atributos físicos” (15,5%), y “circunstancias favorecedoras” (2,8%). Esto refleja que las decisiones, como un todo, se han basado principalmente en atributos naturales y en favorecer las actividades científicas, educativas y de uso público, relacionadas con ellos. Esto coincide con la motivación básica de los parques nacionales, según se expresa en la legislación aplicable (Tabla 3). Entre los criterios biológicos, los más usados fueron aquellos centrados en atributos específicos de “especies o hábitat” (18,7% del total), seguido por consideraciones generales de la biota relevante (11,2%), y aquellos centrados en los atributos de los ecosistemas (8,8%).

La diversidad de criterios usados para designar los parques nacionales a lo largo de la historia de Venezuela demuestra que ha habido una visión relativamente balanceada sobre los atributos que debe tener un parque nacional. Esto refleja la política de los parques nacionales plasmada en los instrumentos legales (Tabla 3).

Veinticuatro por ciento (n=13) de los decretos no mencionaron ningún criterio biológico, especialmente aquellos promulgados entre 1958 y 1962. Entre ellos, todos menos uno usaron el criterio del paisajismo. El resto, 76% (n=41), de todas las designaciones siempre mencionó por lo menos un criterio biológico. La ausencia de criterios biológicos en algún decreto no refleja necesariamente la falta de atributos biológicos en ese parque nacional en particular. Es improbable que el personal técnico de aquel momento no estuviera consciente de la importancia biológica del Parque Nacional Canaima, por ejemplo, conocido por la biota sobresaliente a escala mundial de sus tepuyes (Huber, 1995). Se puede decir lo mismo de cada parque nacional creado o expandido en el que no se hubiera mencionado el criterio biológico (Tabla 2). Estas áreas habían sido reconocidas como de relevancia biológica en aquel momento (MOP, 1958). Un ejemplo ilustrativo podría ser el del Parque Nacional El Ávila, cuyo valor biológico había sido bien reconocido antes de 1958 (Meier, 1998; Steyermark y Huber, 1978), pero fue designado considerando sus recursos naturales renovables como un todo. Bajo este criterio subyacen consideraciones biológicas. Nuestra interpretación de la ausencia de criterios biológicos explícitos es que no ha habido un personal técnico homogéneo a lo largo de la historia del Servicio de Parques Nacionales, y a pesar de la existencia del conocimiento de los valores biológicos, no siempre se mencionaron formalmente en los decretos o estaban incluidos en otros criterios más genéricos.

El conjunto de criterios “a favor de actividades o situaciones deseadas”, nunca se usó como un criterio independiente único para designar algún parque nacional. Se aplicó en el 39% (n=21) de los casos, pero siempre acompañado de criterios biológicos o paisajísticos. Este conjunto es un criterio dependiente o complementario. La oferta de condiciones para la investigación, educación, recreación o turismo no es algo que pueda lograrse independientemente sin otros factores concurrentes o primarios. Esos otros factores, presentes en áreas naturales deben ser biológicos, físicos, y tener condiciones culturales o paisajísticas, que son el objetivo en el que se deben centrar tales actividades deseadas.

Si nos centramos en cada uno de los criterios (Tabla 1), es evidente que los más frecuentes fueron: “valores paisajísticos” (13,8%), “biota de importancia” (11,4%), protección de “cuencas” (8,3%), “atributos geomorfológicos/geológicos” (6,7%), “recursos culturales” (5,5%), “investigación” (5,5%) y “ecosistemas únicos” (5,1%). Éstos han sido los criterios individuales más importantes para designar parques nacionales en Venezuela.

Existe la creencia común de que la designación de los parques nacionales en Venezuela ha estado sesgada hacia los “valores paisajísticos”, y la data demuestra que estos valores se usaron en el 13,8% de las oportunidades y en el 66,7% (n=36) de todos los decretos, el mayor porcentaje entre todos los criterios específicos. En un sentido amplio, los atributos paisajísticos, como los entendemos aquí, incluyen una cantidad de otros criterios, como “recursos naturales renovables” (3,5%), “vida salvaje” (1,2%), “política nacional de zonificación para el uso de tierras” (0,4%) y funcionamiento como “cinturones verdes de ciudades” (0,4%). En este sentido amplio “atributos paisajísticos” es un destacado conjunto de criterios para los parques nacionales venezolanos, en los que el “valor paisajístico” constituye la mayor parte. Del total de 54 decretos, el 77% (n=42) contenía criterios paisajísticos.

El treinta y nueve por ciento (n=21) de todos los decretos mencionaron la protección de “cuencas o fuentes de agua dulce” como un criterio. La protección de cuencas y de fuentes de agua dulce es un argumento clave para justificar los parques nacionales venezolanos (Gutman, 2002; Waugh y Yerena, 1999); existen casos en los que este argumento no se estableció explícitamente en los decretos en los que la protección de cuencas era un tema esencial, como por ejemplo en Canaima (1962), Macarao, Perijá, Parima Tapirapecó y otros. Por ejemplo, Canaima protege un tercio de la cuenca más importante para la producción hidroeléctrica en Venezuela: la cuenca del río Caroní (Gutman, 2002; García, 1984). De nuevo, esto refleja que no todos los atributos de los parques nacionales se enunciaron en los decretos. Por otro lado, el parque nacional Yuribí se designó respondiendo exclusivamente a criterios de protección de cuencas, pero después se reconoció como un gran refugio biológico con 14 especies de plantas endémicas, lo que incrementó su valor

como parque nacional (Steiermark, 1979).

Hay cinco criterios que han sido utilizados sólo una vez: función de “cinturón verde” (1974), “zonificación nacional de uso de la tierra” (1985), “localidad de especímenes tipo” (1987), regulación “del clima” (1988) e “interconexión de ecosistemas” (1990). La mayoría (4 de 5) de estos criterios coinciden con el período en el que se desplegó la mayor cantidad de criterios (de 1987 a 1990). Sin embargo, esto no refleja necesariamente que sólo esos parques nacionales poseen esas características. Por ejemplo, como lo presenciarnos, el Parque Nacional Chorro El Indio se designó como una forma de amortiguar el impacto del crecimiento de la ciudad de San Cristóbal (función de cinturón verde), pero eso no se manifestó en el decreto. Igualmente, desde la promulgación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1978), cada designación de parque nacional tiene que ser considerada como parte del esquema nacional de zonificación de tierras u ordenación territorial. Así, no sólo la expansión de Guatopo (1985) tenía esta meta. La conservación del “hábitat de localidades tipo” fue un criterio heterodoxo utilizado en el Parque Nacional Esteban, debido a que un número importante de naturalistas europeos recolectaron allí especímenes nuevos para la ciencia en el siglo XIX y principios del XX (Yerena, 1986). Sin embargo, hay otros parques nacionales que presentan esta característica, como por ejemplo el Henri Pittier o El Ávila (Osuna, 2000; Meier, 1998; Steiermark y Huber, 1978). Las regulaciones climáticas locales son también un argumento interesante, sólo usado formalmente en el Parque Nacional Guaramacal, que pueden ser aplicadas a muchas zonas boscosas (Chichilnisky, 1996). La interconexión de ecosistemas es también un criterio bastante reciente, usado formalmente por primera vez en el Parque Nacional Sierra de La Culata, unos 28 años después de la propuesta del concepto de “corredor” como herramienta conservacionista (Bennet, 1998; Preston, 1962). Aunque no se menciona en los decretos, se sabe que la función de interconexión también fue importante para la designación del Parque Nacional Tapo Caparo (Yerena y Torres, 1994).

Tres decretos no mencionaron ningún criterio en absoluto (Tablas 1 y 3). Dos de ellos fueron expansiones de parques ya designados (Yacambú y Chorro El Indio) y uno fue un parque nuevo (Río Viejo-San Camilo). Para nosotros resulta obvio que las dos expansiones no mencionen ningún criterio, debido a que se supuso que prevalecían los criterios de la designación original. En el caso del nuevo parque nacional, esta ausencia fue técnicamente injustificable. La explicación de dicha ausencia se encuentra en el hecho de que fue designado como consecuencia de un empeño casi personal del para aquel entonces Ministro del Ambiente, preocupado por el mal manejo de la Reserva Forestal San Camilo –previamente existente y legalmente asignada a la explotación maderera– que estaba perdiendo rápidamente grandes extensiones de bosques (Mario Gabaldón, com. pers.). El ministro ordenó al personal del ministerio que hiciera una propuesta para segregarse parte de la reserva forestal y propuso al Presidente la designación de esa parte como parque nacional, la cual fue aprobada. En el apuro por lograr esta meta, el Ministro pasó por alto los procedimientos técnicos de Inparques, lo que explica el porqué el decreto no menciona ninguna sustentación para realizar la designación. Ésta se justificó por un buen motivo: incorporó un ecosistema no representado en el sistema de parques nacionales, los bosques sujetos a inundaciones estacionales de la región de Los Llanos Altos.

Se puede apreciar en la Tabla 2 que el período en el que se aplicó la mayor cantidad de criterios por decreto (promedio=9,5) fue entre 1987 (Parque Nacional San Esteban) y 1990 (Parque Nacional Cerro Saroche). Este período refleja un momento en el que probablemente el personal técnico y científico del Servicio de Parques Nacionales de Venezuela (Inparques) había sido reforzado, cuantitativa y cualitativamente.

#### Un Plan del Sistema de Parques Nacionales: ¿Se aplicó?

El plan del sistema de áreas protegidas de 1958 (MOP, 1958) es el único documento oficial que expone la meta de estructurar un sistema de parques nacionales, en un momento en el que sólo se habían designado 4 parques nacionales. Otros autores (Eichler, 1973; Hamilton *et al*, 1977) han intentado estructurar un sistema de parques nacionales, pero éstas fueron iniciativas privadas que no pueden considerarse como documentos oficiales. Por lo tanto, el documento del MOP (1958) tiene que ser considerado como el único plan existente del sistema oficial de parques nacionales.

Este plan presentó dos categorías amplias de áreas protegidas, a) “conservación estricta”: parques nacionales, monumentos naturales, monumentos históricos (áreas no naturales) y refugios de fauna silvestre, y, b) “extracción de recursos naturales”: bosques nacionales –conocidos hoy en día como reservas forestales.

Propuso 21 áreas como parques nacionales, 8 monumentos nacionales, 13 refugios de fauna silvestre y 13 bosques nacionales. El plan manifiesta (MOP, 1958) que la política de conservación estricta de áreas pretende reservar todas aquellas partes del país que poseen belleza paisajística excepcional, tesoros biológicos y objetos/sitios históricos, y que deben permanecer bajo la administración gubernamental, para dedicarlas a la cultura, recreación y turismo, todo como parte de un uso racional planificado de los recursos de la nación, lo que constituye una herencia que debe ser entregada –rescatada y mejorada– a las generaciones futuras. Los criterios establecidos en el plan relacionados específicamente con los parques nacionales fueron: grandes extensiones con un paisajismo llamativo, topografía y características geográficas únicas –incluyendo amplios gradientes de elevación–, amplitud de tipos de relieves –continente, islas, mar, etc.–, y flora y fauna controlados por las fuerzas de la naturaleza, todos –si fuera posible– interactuando como una entidad integrada armoniosa y notable, generando posibilidades “ilimitadas” para la investigación, recreación y turismo (MOP, 1958). Esta política refleja –y se reconoce en el plan mismo– las líneas trazadas en la legislación correspondiente (Tabla 3). Esos criterios coinciden con la mayoría de los criterios reconocidos en este estudio (Tabla 1), pero es importante señalar que la protección de cuencas no se menciona específicamente para los parques nacionales. Por otro lado, los atributos culturales sólo se consideran mientras los monumentos históricos sean parte del plan, pero no específicamente para los parques nacionales. Sin embargo, fueron incorporados a partir de 1979 (Tabla 2).

Entre las 21 áreas propuestas en el plan del sistema de parques nacionales, 15 fueron designadas como tales en el año 2002. ¿Significa esto que las 6 áreas restantes no cumplieron con los requisitos para convertirse en parques nacionales? En una consulta realizada a ex-directores del Servicio de Parques Nacionales (J.R. García y M. Gabaldón, com. pers.), ellos comentan que los usos de tierras en competencia y las consideraciones políticas fueron los elementos responsables de su no designación. Éstos son los casos: Cabo Codera se consideró una expansión del Parque Nacional El Ávila, pero no tuvo suficiente apoyo político; el Lago de Valencia llegó a estar muy contaminado en la década de los años sesenta; se prefirió designar los Saltos del Caura como Reserva Forestal para la extracción futura de madera; se escogió a Isla Tortuga como objetivo primario para el desarrollo del turismo masivo, aunque aún esto no se haya llevado a cabo; los Saltos del Caroní –sistema de cascadas en el Bajo Caroní– aunque resulta apropiado desde el punto de vista paisajístico, ha sufrido muchas alteraciones por la presencia de represas hidroeléctricas y la minería en el lecho del río; los Rápidos del Orinoco forman parte de la frontera internacional con Colombia y los planes –actualmente olvidados– de hacer que el río fuera navegable, hizo que su designación como parque nacional fuera políticamente inviable. Consideramos que la mayoría de estas áreas aún no designadas –excepto el Lago de Valencia y los Saltos del Caroní– poseen méritos para pertenecer a la categoría de parques nacionales. Es así como se logró el 71% (15/21) del plan original de parques nacionales y, ciertamente, todas esas áreas tenían méritos para ser parques nacionales en ese momento.

Dos de los 8 monumentos nacionales propuestos, 8 de las 13 áreas de bosques nacionales y 1 de 13 refugios de fauna silvestre propuestas, fueron designados más tarde –en su totalidad o al menos partes de ellas– como parques nacionales. Al comparar el mapa del plan –todas las categorías– con el mapa actual del sistema de parques nacionales, encontramos que 21 unidades actuales de parques nacionales fueron propuestas en el plan de 1958 del sistema de áreas protegidas –el 49% de las unidades actuales del sistema de parques nacionales. Esto podría indicar que los criterios políticos cambiaron con el tiempo y que las áreas consideradas tan buenas como otras categorías de áreas protegidas fueron luego designadas parques nacionales. Estos criterios tienen más que ver con políticas que con los atributos bióticos o físicos de las áreas. Por ejemplo, 2 cuevas de roca caliza que fueron propuestas originalmente como monumentos naturales, más tarde se convirtieron en parques nacionales (Tabla 4). Los criterios para monumentos nacionales, según el Plan, eran en ese momento los siguientes: lugares de extensiones pequeñas con rasgos geológicos o topográficos destacados, o con poblaciones de especies raras o en peligro (MOP, 1958). Estos criterios no son exclusivos de los monumentos nacionales, y el mantenimiento de tales atributos puede también lograrse a través de una designación de parque nacional. Otro ejemplo es el sistema de cayos y arrecifes de coral del Archipiélago de Los Roques, originalmente concebido como refugio de fauna silvestre, pero más tarde designado parque nacional.

Para 1958, los parques nacionales propuestos tenían un sesgo obvio hacia las áreas continentales y los ecosistemas, ignorando las políticas orientadas hacia el paisaje, la biogeografía o la biorregión. A pesar del

hecho de que dicha política no se mencionaba, de hecho fue adoptada, como se infiere del testimonio de los antiguos directores del Servicio de Parques (J.R. García y M. Gabaldón, com. pers.) desde la designación del primer parque nacional con un ecosistema estrictamente marino –Archipiélago de Los Roques. Después fue adoptado formalmente como se evidencia en el Reglamento General de Parques Nacionales (Decreto 276) publicado en 1989 (Tabla 3). Actualmente el sistema representa una gran, aunque todavía incompleta, diversidad de paisajes y biorregiones. En el caso de los bosques nacionales propuestos parece que las decisiones políticas cambiaron de “extracción de recursos” a “conservación estricta”, lo que tiene poco que ver con los valores físicos o bióticos intrínsecos de dichas áreas. También es importante resaltar que el plan del sistema de áreas protegidas de 1958 no se consideró definitivo, según se puede interpretar de su título –“Plan Preliminar...”–, por lo que debió estar abierto a modificaciones.

Es importante considerar que los límites de las áreas propuestas en el plan no siempre coinciden del todo con su configuración real de parque nacional. Esto puede explicarse debido a que el mapa del plan esboza los límites sin hacer precisiones, lo que sugiere que no se realizaron determinaciones detalladas. Por ejemplo, el plan del sistema propuso un parque nacional para el delta del río Orinoco, ubicado en la parte sur de esa región, pero los límites definitivos del parque se establecieron en una zona adyacente al norte de la ubicación original. En este ejemplo, se usaron otras categorías –reserva de la biosfera y reserva forestal– en el resto del área originalmente propuesta.

En conclusión, 49% de las unidades del sistema de parques nacionales se designó como parte del plan del sistema de áreas protegidas de 1958, lo que significa que otras fuentes influenciaron el 51% restante. Nuestra apreciación coincide con la de los ex-directores del Servicio de Parques Nacionales en que otras fuentes (por ejemplo, Eichler, 1973; Hamilton *et al*, 1977), incluyendo algunas no publicadas provenientes de organizaciones civiles, científicos y de iniciativas propias del Servicio de Parques Nacionales, tuvieron una gran responsabilidad en la configuración actual del sistema nacional de parques, con la adecuada aprobación política.

#### ¿Parques nacionales segregados?

Un tópico de importancia preocupante, dada la actual crisis política de Venezuela, es si los parques nacionales pueden sobrevivir en número y extensión. Una decisión legislativa es lo único que pudiera segregar total o parcialmente cualquier parque nacional. El único caso de segregación o desafectación sucedió en 1975 con el antiguo Parque Nacional Agustín Codazzi, designado como tal en 1944 (Gabaldón, 1992). Esta es un área de 43 hectáreas con viejos árboles ubicados en un campo de pastoreo de ganado de importancia histórica, que se convirtió en un “parque recreacional”, después de su desafectación. El Servicio de Parques Nacionales recomendó dicha decisión ya que el área no concordaba con los criterios de parque nacional aceptados. Éste es un caso en el que las decisiones técnicas y políticas estaban en consonancia. Permanece sin aclarar si dicha consonancia puede mantenerse, en medio de la turbulencia política actual de Venezuela y sin amenazar la integridad del sistema mismo.

#### CONCLUSIONES:

La Convención del Hemisferio Occidental –1940– estableció el marco general de los criterios de designación, que luego evolucionó con el paso de los años. Los criterios presentados en los decretos no necesariamente reflejan todas las consideraciones y atributos reales que conducen a la designación de los parques nacionales en Venezuela. La investigación, turismo, recreación, educación y otras actividades no fueron criterios independientes para justificar las designaciones de los parques nacionales; siempre se presentan en conjunto con otros criterios primarios. Los atributos biológicos han sido el conjunto más importante de criterios usados para designar los parques nacionales en Venezuela, seguidos por los atributos paisajísticos. Los criterios evolucionaron de general y simple a específico y/o complejo, y de biofísico a cultural. Tales criterios siempre concuerdan con los lineamientos establecidos por la ley. El valor paisajístico fue el criterio específico más usado, seguido por la biota y la protección de cuencas.

El Sistema de Parques Nacionales de Venezuela se estructuró con aportes de su propio Servicio de Parques Nacionales y siguiendo el plan del sistema de áreas protegidas de 1958 (MOP, 1958). El 49% de las unidades actuales del sistema de parques nacionales fueron determinados por dicho plan. En 1972 se inició

una política hacia el logro de un sistema de Parques nacionales bien representado desde un punto de vista biorregional y paisajístico, cuando se designó el primer parque estrictamente marino. A partir de ese momento se han incorporado criterios modernos y actualizados.

## REFERENCIAS:

- Chichilnisky, G. 1996. The Economic Value of Earth's Resources. *Trends in Ecology and Evolution*, 11: 135-140.
- Bennet, A. 1998. Linkages in the Landscape: the role of corridors and connectivity in wildlife conservation. IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, RU. X+254 pp.
- Dinerstein, E.; D. Olson; D. Graham; A. Webster; S. Primm; M. Bookbinder; G. Ledec. 1995. Una evaluación del estado de conservación de las ecoregiones terrestres de América Latina y el Caribe. Fondo Mundial para la Naturaleza y Banco Mundial, Washington, D.C. 135 p. Conservation assesment of the terrestrial ecoregions of Latin America and the Caribbean
- Eichler, A. 1973. Parques Nacionales y Reservas Afines: Política y Planificación. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de los Andes. Mérida. 221 p.
- Gabaldón, M. 1992. Parques Nacionales de Venezuela. Colección Parques Nacionales y Conservación Ambiental. Nº 1. S. Amend & T. Amend (editores). Caracas. Venezuela.
- García, J. R. 1983. Veinticinco años del Servicio de Parques Nacionales. III Congreso Venezolano de Conservación. Guanare. Mecanografiado. 29 pp.
- García, J. R. 1984. Waterfalls, hydro-power, and water for industry: contributions from Canaima National Park, Venezuela p: 588-591. En McNeely, J. y K. Miller (editores), *National Parks, Conservation, and Development: The role of protected areas in sustaining society*. IUCN. Smithsonian Institution Press. Washington, D.C. 825 p.
- Guralnik, D. (editor). 1982. Webster's New World Dictionary of the American Language. Simon and Schuster. 2<sup>da</sup> edición. New York. 1692 p.
- Gutman, P. 2002. Putting a Price Tag on Conservation: cost benefit analysis of Venezuela's National Parks. *J. Lat. Amer. Stud.*, 34: 43-70.
- Hamilton, L. J. Steyermark, J. P. Veillon, E. Mondolfi. 1977. Conservación de los Bosques Húmedos de Venezuela. Sierra Club - Consejo de Bienestar Rural. Caracas, Venezuela. 181 p.
- Huber, O. 1995. History of Botanical Exploration. Capítulo 2. En Berry, P. B. Holst, K. Yatskievych (editores). *Flora of the Venezuelan Guyana*. Vol. 1: Introduction. Missouri Botanical Garden. Timber Press. Oregon. EE.UU. p. 320.
- IUCN. 1994. Guidelines for Protected Area Management Categories. CNPPA conla asistencia de WCMC. IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, UK. X+261 pp.
- MARN. 2000. Primer Informe de Venezuela sobre Diversidad Biológica. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales de la República de Venezuela. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Caracas. 227 p.
- MARN. 2001. Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica y su Plan de Acción. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. 135 p.
- Meier, W. 1998. Flora und Vegetation des Avila-Nationalparks (Venezuela / Küstenkordillere). Dissertationen Botanicae. Band 296. J. Cramer. Berlin. p. 485
- Mittermeier, R. C. Goetsch, Robles G. 1997. Megadiversidad: los países biológicamente más ricos del mundo. CEMEX. México. 501 p.
- MOP. 1958. Plan preliminar para la creación de Parques Nacionales, Monumentos Históricos y Naturales, Refugios de Fauna y de Bosques Nacionales. Dirección Nacional de Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas. Caracas. Mecanografiado. 20p.
- Murphy, R. 1967. A spatial classification of landforms based on both genetic and empirical factors - A revision. *Annals, Association of American Geographers*, 57 (1): 185-186.

- Osuna, E. 2000. Entomología del Parque Nacional Henri Pittier, Estado Aragua, Venezuela. Museo del Instituto de Zoología Agrícola "Francisco Fernández Yépez". Fundación Polar. Caracas. 198 p.
- PDVSA. 1995. Imagen de Venezuela: Una visión espacial. 3<sup>ra</sup>. edición. Instituto de Ingeniería, Petróleos de Venezuela, S.A., Caracas. 272 p.
- Pouliquen-Young, O. 1997. Evolution of the system of protected areas in Western Australia. *Environmental Conservation*, 24(2): 168-181.
- Preston, F. W. 1962. The canonical distributions of commonness and rarity: part II. *Ecology*, 43: 410-432.
- Scott Mills, L.; M. E. Soulé; D. F. Doak. 1993. The keystone-species concept in ecology and conservation. *Bioscience*, 43 (4): 219-224.
- Steyermark, J. 1979. Plant Refuge and Dispersal Centres in Venezuela: Their relict and endemic element. pages 185 –221. En Larsen, K. V. L. B. Holm-Nielsen (eds.). *Tropical Botany*. Londres. Academic Press.
- Steyermark, J.; O. Huber. 1978. Flora del Ávila: Flora y vegetación de las montañas del Ávila, de la Silla y del Naiguatá. Sociedad Venezolana de Ciencias Naturales. Caracas. p. 971
- Waugh, D.; Yerena, E. 1999. Valuation and management of protected areas in Venezuela. pp.129-150. En Walkey, M. Swingland, L. Russell, S (editores). *Integrated Protected Area Management*. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht. 299 p.
- Whittaker, R. 1975. *Communities and Ecosystems*. McMillan Publishing Co., Inc. New York. 385 p.
- Yerena, E. 1986. Parque Nacional San Esteban, Edo. Carabobo. Informe Final del Proyecto. Gerencia de Parques Nacionales. Mecnografiado. Caracas. 64 pp.
- Yerena, E.; Torres, D. 1994. Spectacled Bear Conservation and Dispersal Corridors in Venezuela. *Int. Conf. Bear Res. and Manage.* 9(1): 169-172.