

6.6 ESTUDIO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL

INFORME DE APOYO PARA EL CAPITULO 6.6

ESTUDIO INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL

6. 6. 1 Objeto del Estudio

El presente Capítulo persigue, a partir del análisis de los antecedentes de la utilización del Río como medio de transporte, establecer el objeto y el alcance del Estudio en lo referente al Marco Legal e Institucional de la Navegación del Río Orinoco para la formulación, aprobación e implantación del Plan de Mejoramiento Integral del tramo Matanzas - Océano Atlántico, dentro del marco del Contrato celebrado entre la República de Venezuela y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), con el fin de formular las propuestas necesarias para garantizar su instrumentación.

Debe notarse que las secciones 6.6.1 y 6.6.2 se formularon durante la primera fase del Estudio antes de la Reformulación Ministerial del Gobierno Venezolano llevada a cabo en febrero de 1999. Las secciones 6.6.3 a 6.6.6 se formularon durante la segunda fase del estudio y se incorpora la Reformulación Ministerial.

(1) Antecedentes

El inicio de la navegación de manera continua del Río Orinoco en la Venezuela moderna, se hace a partir del otorgamiento de la concesión para la explotación del mineral de hierro localizado en el Cerro Bolívar, mediante el desarrollo de un sistema de transporte bimodal: ferrocarril - navegación (fluvial-marítima), encomendándose su construcción, operación y mantenimiento a la empresa concesionaria, la *Orinoco Mining Company* (OMC), a partir de las recomendaciones hechas por una Comisión Interministerial *ad-hoc* designada por el Ejecutivo Nacional (1950). La OMC asume además de la construcción, operación y mantenimiento del Canal de navegación y el desarrollo de las facilidades portuarias destinadas a la exportación del mineral de hierro.

El inicio de las operaciones de navegación se desarrolla a través del Caño Mánamo, a cuyo efecto la OMC contrata las operaciones de dragado del canal de navegación a fin de garantizar un calado mínimo de 24 pies. A finales de la década de los 50 se inician las operaciones a través del sector Río Grande.

Situación similar puede apreciarse en la navegación del sector del Delta del Orinoco, a través del Caño Mánamo, en el Puerto de Caripito, desarrollado por las empresas concesionarias de hidrocarburos que tuvieron a su cargo la explotación de los Campos de Quiriquire y Pedernales (principalmente La Creole), para la exportación de los crudos provenientes de su explotación.

Igualmente el desarrollo de la infraestructura requerida para la navegación es asumido por las concesionarias.

En diciembre de 1960, se crea la Corporación Venezolana de Guayana (CVG)¹, como instituto autónomo con personalidad jurídica propia y con patrimonio distinto e independiente del fisco nacional, adscrito a la Presidencia de la República, encomendándole como cometido específico:

- El estudio y desarrollo del potencial hidroeléctrico del río Caroní;
- El aprovechamiento de los recursos naturales de la región;
- La coordinación del Programa Siderúrgico de Guayana y;
- La creación y desarrollo de una ciudad provista de la infraestructura física y de los servicios requeridos para el desarrollo del complejo industrial propuesto.

Cometidos éstos que se han venido consolidando en diversas etapas, existiendo para la fecha, un Sistema de Aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del Caroní; un complejo siderúrgico de aluminio y acero, con creciente participación privada y uno de los principales centro urbanos del país.

Con el desarrollo del complejo Industrial constituido por la Empresas Básicas de Guayana (Edelca, Ferrominera Orinoco, Sidor, Alcasa, Interalumina -hoy Bauxilum- Venalum, Fesilven, del sector público, Sivensa, Venprecar, Cementos Guayana, Hevensa, Sural, Opco, las nuevas plantas de producción de pre-reducidos, entre otras, pertenecientes al sector privado), se incrementa y desarrolla el tráfico en el Eje Fluvial substancialmente.

Por una parte se desarrolla el tráfico de importación de materia prima (alúmina, bauxita, coque de petróleo, brea de alquitrán, entre otros) y, por la otra se extiende la navegación a lo largo del Río Orinoco hasta el sector de Los Pijiguaos (en el Puerto del Jobal), para el transporte de la bauxita.

En ejercicio de las atribuciones que le fueran otorgadas, así como del suministro de los recursos financieros requeridos, la CVG asumió directamente, a través de las empresas que constituyera y mediante la asistencia directa a los demás órganos de la administración pública el desarrollo de la infraestructura y servicios requeridos.

Un elemento adicional de reflexión lo constituye la creación del Instituto Nacional de Canalizaciones (INC), por Ley, publicada en G.O. 2529, del 31 de diciembre de 1979, asignándole como Despacho de adscripción al MINFRA, bajo la figura de instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, al cual se le atribuyen dentro del ámbito de su competencia el estudio, financiamiento, construcción, conservación, inspección, mejora y administración de todas las vías de navegación, especialmente las que permitan a buques de gran

¹ Decreto - Ley N° 430, de fecha 29 de diciembre de 1960

calado el acceso a la vía fluvial del Orinoco, así como toda obra accesoria necesaria o relacionada con la construcción, utilización, servicio y mantenimiento de dichas vías; la conducción de los trabajos de dragado para los cauces navegables, así como establecer las modalidades de gestión directas o indirectas que considerare convenientes para el cumplimiento de sus objetivos. Sin pretender juzgar la actuación del INC, en sus veinte años de existencia, entendiéndolo que muchas de las razones que incidirían sobre su capacidad de actuación escapan a su control, puede señalarse que la actividad desempeñada “el dragado” de las vías de comunicación por constituir tan solo una parte importante de la utilización de las vías fluviales supedita su efectividad al desarrollo de aquellas actividades, igual o más importantes, que inciden en la navegación.

Es igualmente ilustrativo, el Instituto Nacional de Puertos, creado igualmente como Instituto Autónomo con personalidad jurídica propia y patrimonio autónomo distinto al del fisco Nacional, mediante Ley de fecha 16 de diciembre de 1976, (hoy disuelto), tiene una exigua participación en el desarrollo de la infraestructura portuaria del Eje.

(2) Características de la Navegación del Orinoco

A partir del inicio de las operaciones de navegación continua, por parte de la Creole y la OMC, hasta nuestros días, podemos apreciar:

- 1) El desarrollo de la infraestructura física y la provisión de los servicios requeridos para el desarrollo del transporte fluvial es asumido directamente por los “usuarios” del mismo, ello en virtud de tanto la actividad económica desarrollada, como el hecho de que su utilización les permitía obtener ventajas competitivas en la colocación de sus productos para la exportación frente a otra modalidad de transporte.
- 2) La modalidad de “gestión” de la navegación en el Eje, asumida por entes descentralizados puede explicar el que no se hubiese desarrollado un marco regulatorio y unas modalidades de gestión capaces de asumir sostenidamente su desarrollo. El desarrollo alcanzado y la aparición de nuevos actores en el área hacen ineficiente el esquema inicialmente adoptado. Ello se evidencia no sólo en la navegación del Río Orinoco, sino en el desarrollo de la propia ciudad Guayana.
- 3) De allí que ante la perspectiva de nuevos proyectos de aprovechamiento de recursos a lo largo del Eje justifiquen la necesidad de replantear la modalidad de “gestión” existente.
- 4) La participación del Gobierno Nacional se hace a través de comisiones Interministeriales, que incorporan a medida que se constituyen organismos descentralizados (Corporación Venezolana de Guayana, Instituto Nacional de Canalizaciones), que agrupan los principales

usuarios del sistema de navegación requerido para el transporte de los recursos aprovechados principalmente en la zona de Ciudad Guayana.

- 5) La “conducción” del proceso a pesar de su complejidad y relación con diversas áreas de competencia, en representación del Ejecutivo Nacional es conducida fundamentalmente a partir del antiguo Ministerio de Obras Públicas (MOP), continuado por el MARN.
- 6) La participación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones si bien en algunos períodos ha sido relativamente activa, no ha sido suficiente, como tendremos oportunidad de analizar posteriormente en el presente Capítulo.
- 7) Las soluciones adoptadas están estrechamente relacionadas con los principales usuarios que mantienen relaciones estrechas con el Estado venezolano (principalmente la Empresas de la CVG). El desarrollo de la infraestructura portuaria, así como el seguimiento del mantenimiento del Canal de navegación ha sido concebido y desarrollado sólo en función de dichas empresas.
- 8) De la experiencia habida en el desarrollo de Guayana, podemos resaltar que una de las ventajas comparativas de significación en su aprovechamiento y desarrollo lo constituye precisamente su acceso al Océano Atlántico mediante la navegación, sistema de transporte más económico, a través del cual entra a los principales mercados de sus productos.

(3) MARN y DG-PROA

En los últimos veinte años el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR, actualmente MARN), bajo la Dirección de la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del Territorio (DGSPOA), asume la conducción del proceso, mediante la celebración de un Convenio de Cooperación Inter-institucional con participación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Ministerio de Energía y Minas, la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) y el Instituto Nacional de Canalizaciones (INC) y el apoyo de la Industria Petrolera Nacional, creó la Oficina Técnica del Proyecto Orinoco - Apure, para la elaboración de los estudios orientados a la formulación de un Plan Maestro de Desarrollo del Eje Fluvial Orinoco - Apure.

Dentro de los estudios que contribuyen a destacar la importancia creciente del Eje está el Estudio de Ordenamiento de la Faja Petrolífera del Orinoco, la visión prospectiva que caracteriza los estudios realizados por (COPLANARH y el propio MARN), abren las perspectivas del Eje como nuevo centro de desarrollo del país.

Tanto los estudios realizados, como los esfuerzos de coordinación de la acción de las diversas instituciones que participan en la formulación del Plan Integral de Desarrollo del Eje, pueden ser

agrupados bajo dos grandes categorías, por una parte los orientados a promover e incentivar el aprovechamiento racional de los recursos del área de influencia y, por la otra, los orientados al desarrollo del Eje como un medio de transporte que facilite e incentive el aprovechamiento de los referidos recursos.

(4) Organización Institucional Relacionadas con la Navegación del Eje.

Mediante Decreto N° 1.103, de fecha 4 de Octubre de 1972, se declara servicio público, sujeto a la administración del INC “la utilización de las obras públicas nacionales de canalización (entre otras), en la Vía Fluvial del Orinoco, así como cualquier cualquiera otra obra de la misma naturaleza, que determine el Ministro de Minas e Hidrocarburos”.

Como puede apreciarse, el Ministro de “adscripción”, es el correspondiente al usuario principal de los canales de navegación (explotación de minas e hidrocarburos).

Mediante Ley de fecha 31 de diciembre de 1979, se promulga la Ley del INC como Instituto Autónomo, derogando el Decreto N° 441, del 25 de Septiembre de 1952 que lo crea, adscribe el Instituto al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ampliando su marco de competencias al estudio, financiamiento, construcción, conservación, inspección, mejora y administración de todas las vías de navegación que existan en el país, especialmente aquellas que permitan a buques de gran calado el acceso al lago de Maracaibo o a la vía fluvial del Orinoco...”.

Además de encomendarle la realización de los trabajos de dragado, le atribuye la facultad de “adquirir acciones, cuotas, participaciones en empresas del Estado, empresas de naturaleza mixta o privada, que directamente contribuyan al establecimiento o mejoramiento de obras conexas o relacionadas con trabajos de dragado”, así como constituir empresas adscritas a él que tengan similar objeto.

Su directorio se integra con la participación de sendos representantes de los Ministerios de la Defensa, Ambiente, y de los Recursos Naturales Renovables, Energía y Minas y de Transporte y Comunicaciones (actualmente de Infraestructura)

En el ínterin, en Agosto de 1976, mediante la promulgación del Decreto 1.713, se declara de interés estratégico nacional y regional, el estudio, organización y explotación integral del transporte en el sistema fluvial Orinoco-Apure-Arauca.

En 1986, se constituye la Comisión para el Ejercicio de la Autoridad sobre el Río Orinoco, (modificada mediante Decreto N° 910, de fecha 24 de mayo de 1990), presidida por el Director General Sectorial de Transporte Acuático del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC, actualmente MINFRA), con participación de representantes del MARN, del los Ministerios de Relaciones Interiores y Relaciones Exteriores, y la CVG, el INC y la incorporación de las

Corporaciones de Desarrollo de Los Llanos y del Sudoeste Andino, con el objeto de elaborar los programas y proyectos para la señalización y dragado del Río Orinoco, así como su evaluación; la elaboración de las normas de pilotaje y el manejo de instalaciones portuarias; establecer el régimen tarifario por los servicios de apoyo a la navegación del Río y; prever el desarrollo de las actividades necesarias para apoyar los proyectos de desarrollo integral a ser ejecutados en el área de influencia.

En 1990, la Oficina Técnica se constituye en la Dirección General Sectorial del Programa Orinoco - Apure, (DG-PROA), adscrita al Despacho del MARNR (actualmente MARN). A partir de dicha fecha la DG-PROA conduce los diversos trabajos de investigación y formulación de proyectos de desarrollo tanto del área, como de la navegación del eje propiamente dicho constituyendo la plataforma que integra las potencialidades de desarrollo a partir de la cual se han venido formulando las propuestas de adecuación del Eje de navegación como soporte de dichas actividades. Una de las acciones de significación igualmente prestadas por el MARN ha sido su soporte a las Comisiones Binacionales establecidas con la República de Colombia en lo referente a la conservación, manejo y aprovechamiento de las cuencas fronterizas, cuya incidencia para el próximo milenio es de vital importancia para la consolidación del Eje Fluvial.

Es de destacar igualmente, el aporte realizado en su dimensión ambiental, concebido el Río como un recurso renovable, cuyo aprovechamiento debe ser enmarcado dentro de una política ambiental sustentable en el tiempo.

Si bien es cierto que el presente Estudio sólo tiene por objeto establecer el marco Legal e Institucional del Plan de Mejoramiento Integral de la Navegación del Río Orinoco en el Tramo Matanzas - Océano Atlántico, la instrumentación de dicho Plan debe ser enmarcada dentro de las propuestas contenidas en el Proyecto de Desarrollo del Eje Fluvial Orinoco - Apure, a fin de garantizar su efectiva implantación y continuidad en el tiempo.

En este orden de ideas creemos conveniente precisar que estando conscientes de la importancia que representa el Mejoramiento Integral del Tramo Matanzas - Océano Atlántico para la consolidación del Eje Fluvial, debemos igualmente indicar que su Mejoramiento Integral debe ser objeto de un análisis a partir de la consideración de su navegación como producto final del Estudio.

Para el desarrollo del Eje de Navegación Fluvial, a pesar de los esfuerzos realizados por DG-PROA en el logro de la consolidación del Eje Fluvial, las restricciones financieras y las institucionales a las cuales se ha visto sometida, no le han permitido establecer las modalidades de gestión apropiadas para garantizar su consolidación de una manera sostenida a lo largo del tiempo. Debe destacarse, no obstante su papel como promotor y conductor del proceso ejecutado, que permite formular tanto un programa de desarrollo como identificar los requerimientos de las modalidades de gestión adecuadas para su progresiva consolidación.

(5) Nuevas Orientaciones a la Definición del Plan de Desarrollo del Eje Orinoco Apure.

El área de Estudio constituye uno de los Proyectos prioritarios del Gobierno que inicia sus actividades en el mes de Febrero de 1999. Como tal, tiene previsto incorporar cambios significativos en la promoción de nuevas actividades a lo largo del Eje Orinoco - Apure, que introducirán igualmente modificaciones importantes en los patrones de navegación y transporte de los diversos tramos que conforman el Eje Fluvial.

Como consecuencia de los esfuerzos realizados se han logrado dos objetivos principales, por una parte, “el descubrimiento” de la existencia de un vasto potencial de recursos aprovechables a lo largo del área de influencia del Eje Fluvial, generadores de empleo y riqueza y, por la otra la incorporación de “ventajas competitivas adicionales” mediante el desarrollo del Eje Fluvial, como sistema de transporte idóneo para la colocación de dichos recursos, en la medida que su diseño, operación y mantenimiento garantice el flujo continuo de materia prima, productos y servicios requeridos para su transporte a los principales mercados.

Por otra parte, los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en materia de integración e incremento de relaciones comerciales continentales, especialmente con la República de Colombia, el área del Caribe y Brasil, constituyen igualmente un elemento fundamental a ser considerado en la definición de las bases para el desarrollo del Eje Fluvial y su conexión con los ejes transversales a ser igualmente establecidos como consecuencia del desarrollo de la política de integración indicada.

En este orden de ideas, con el objeto de ubicar el alcance del Estudio, es de gran importancia tener presente una visión prospectiva de los diversos elementos o actividades involucradas del desarrollo propuesto en el Eje, a fin de establecer las bases del marco legal e institucional del Estudio.

La primera consideración que surge es la presencia de diversos escenarios regionales ligados a la navegación del Eje, con características de intensidad y desarrollo diferentes.

Podemos distinguir, a título ilustrativo las siguientes “regiones”, arbitrariamente establecidas en las diversas secciones del Eje de navegación, tomando como referencia para su determinación su ubicación con respecto al mismo, en la forma siguiente:

- 1) Región fronteriza. Comprende la región que abarca los tributarios del Río Orinoco cuyas Cuencas son compartidas con la República de Colombia. Las decisiones a ser adoptadas en torno a las modalidades de aprovechamiento y utilización dependen de decisiones que obedecen al más alto nivel del Gobierno venezolano. Además de las decisiones de política internacional y de seguridad involucradas, como ha sido reiteradamente esgrimido por el MARN, las consideraciones relacionadas con la conservación del recurso hidráulico son fundamentales para la determinación del marco regulatorio a ser establecido.

- 2) Región pie de monte andino. Comprende fundamentalmente la cuenca del Río Apure que desemboca en el Orinoco. Las acciones a ser desarrolladas comprenden, por una parte el incremento del aprovechamiento de los recursos de la región, fundamentalmente de naturaleza agropecuaria, orientados hacia los mercados del eje y eventualmente el Caribe. Desde el punto de vista de la navegación propiamente dicha, requiere el diseño y desarrollo de la infraestructura de navegación que consolide efectivamente el Eje Fluvial como el medio de transporte que presente ventajas comparativas para el mercadeo de los productos de la Zona; con relación a la navegación propiamente dicha uno de los aspectos a ser diseñados es la modalidad del financiamiento y gestión de las facilidades requeridas. El marco regulatorio de la navegación, (aspecto sobre el cual nos extenderemos posteriormente), amerita igualmente una consideración especial.

- 3) La región El Jobal - Matanzas. Presenta dos situaciones principales. (a) La conformada por el eje de navegación utilizado para el transporte de la bauxita, caracterizado por la modalidad desarrollada por la propia empresa explotadora del mineral, en función de sus necesidades; (b) La apertura, de ambas márgenes del Río a lo largo del tramo señalado, en el aprovechamiento de los recursos naturales de la región. Requiere un tratamiento similar al expresado para la región del pié de monte andino. Adicionalmente, creemos conveniente resaltar la necesidad de establecer el correspondiente “marco regulatorio”, tanto para el establecimiento del sistema de navegación, como el requerido para el desarrollo de la infraestructura, incluyendo la portuaria, sobre las bases de las propuestas formuladas por PROA. En este sentido queremos destacar que, si bien es cierto que la acción desarrollada por PROA abarca los diversos aspectos a ser considerados, su ámbito de competencia ha impedido conformar el marco regulatorio correspondiente para el aseguramiento de la navegación del Eje en el sector señalado.

Existe una sub-región que en nuestra opinión puede establecerse un programa específico, en el tramo comprendido entre Ciudad Bolívar y Ciudad Guayana.

- 4) La Región Guayana. Comprende el sector objeto del Estudio, comprendido entre Matanzas (Ciudad Guayana) y la salida al Océano Atlántico. La región se caracteriza en primer lugar por la consolidación del Eje Fluvial como el medio de transporte por excelencia de los insumos y productos generados en la Región principalmente por las Empresas de la CVG, en la margen derecha del Río. El inicio de actividades en la margen izquierda del Orinoco que demandarán igualmente al Eje como medio idóneo de transporte y el desarrollo del Delta como consecuencia de la Apertura petrolera y minera que demandará igualmente su acceso. No obstante, la consolidación del Eje como medio de navegación no podemos decir se encuentre consolidada a cabalidad, como tendremos oportunidad de señalar posteriormente en

el Estudio. En este sentido, uno de los aspectos que merecen reflexionar son las limitaciones de acceso a los diversos elementos que hacen posible la utilización del Eje Fluvial, a título de ejemplo, la infraestructura portuaria principal está concentrada en las Empresas de Guayana, y subsiste una distribución de competencias y actuaciones si se quiere dependientes del énfasis que en diversas situaciones los organismos atribuyen al sistema. Finalmente, la dificultad de instaurar un régimen regulatorio propio del Eje, en función de su visión a futuro, como elemento de integración del espacio nacional que lo conforma.

Del análisis de la evolución del desarrollo de Guayana podemos establecer algunas direcciones en lo que debiera ser el objeto del presente Estudio, así como orientar algunos aspectos del aprovechamiento integral de los demás sectores del eje fluvial Orinoco Apure.

Si bien es cierto que debe existir un “proyecto” o “programa” que como marco obligado de referencia oriente los diversos aspectos o materias relacionadas con su desarrollo, en ejercicio de las potestades del Estado venezolano, no es menos cierto que, dada la diversidad de “desarrollo” alcanzado por las diversas secciones, ameritan un tratamiento específico para la organización de los “servicios públicos” que permiten la implantación del Programa, garantizando su navegación efectiva.

En este orden de ideas, se quiere resaltar, que el Plan de Mejoramiento Integral del Tramo objeto del Estudio, está orientado fundamentalmente a abordar cómo lograr por una parte la formulación de un “sistema de transporte” (que establezca rutas y modalidades de acceso, etc.), en función de la demanda actual y futura, que conlleva igualmente el diseño, financiamiento, construcción y mantenimiento de una manera sostenida de las obras de infraestructura hidráulica destinadas a la recuperación y mejoramiento del canal de navegación; la prestación de los servicios asociados a la navegación y el análisis de la accesibilidad y expansión de la infraestructura y servicio portuario.

6. 6. 2 Marco Legal e Institucional de la Navegación del Río Orinoco

Con el objeto de diseñar la correspondiente estrategia orientada hacia la formulación, aprobación e implantación del Plan de Mejoramiento Integral del Río Orinoco en el Tramo Matanzas - Océano Atlántico, la presente sección tiene por objeto presentar el marco legal e institucional al cual debería someterse dicho proceso.

Prevé la formulación del marco Legal e Institucional vigente que regula el desarrollo del Eje de Navegación del Río Orinoco, teniendo presente el momento que actualmente vive la República de Venezuela en el proceso de transformación de sus instituciones fundamentales, trataremos de presentar su análisis tomando en consideración algunas de las orientaciones que han sido dadas a conocer sobre la materia.

(1) Bases Constitucionales

Las bases del régimen legal e institucional de la República se encuentran establecidas en el marco de la Constitución vigente, a partir de la cual, debemos tener presente algunos de sus principios fundamentales, referidos por una parte a las modalidades posibles para el aprovechamiento de los recursos naturales y, por la otra las bases de la organización del Poder Público.

Es así como el Estatuto rector prevé:

- 1) En el Capítulo consagrado a los Derechos Económicos, se establece:

La fundamentación del régimen económico en los principios de justicia social. La promoción del desarrollo económico y la diversificación de la producción de la nación tendrá por objeto aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.²

Se proscriben los monopolios. “Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público”. Pudiendo el Estado reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional. Somete a la reserva legal lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado.³ Reservándose el Estado igualmente la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país.⁴

Establece igualmente que las vías de comunicación o transporte construidos por empresas explotadoras de recursos naturales estarán al servicio del público, en las condiciones y con las limitaciones que establezca la ley.⁵

Le confiere al Estado la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio ordenando que su explotación se hiciere en el beneficio del colectivo de los venezolanos⁶

Las modificaciones que pudiesen incorporarse a la sección relacionada con los derechos económicos y sociales contenidos en las normas transcritas pudiera observarse un mayor desarrollo en los principios que están dirigidos a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

² Artículo 95 de la Constitución

³ Artículo 97 de la Constitución

⁴ Artículo 98 de la Constitución

⁵ Artículo 104 de la Constitución

⁶ Artículo 106 de la Constitución

Es previsible igualmente una mayor precisión en torno al alcance de la actuación del Estado en su carácter de Ente Regulador en la prestación de los diversos servicios públicos, así como una mayor participación de los diversos actores de la sociedad civil en la adopción de decisiones que tengan por objeto el aprovechamiento racional de los recursos naturales, concebido éste en términos sustentables.

- 2) En el Capítulo correspondiente a las disposiciones generales del Poder Público (Título IV), se somete a la aprobación del Congreso la celebración de contratos de interés nacional, salvo que los mismos fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la ley.⁷

Igualmente se somete a la reserva legal la celebración de tratados, convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional.

- 3) En el Capítulo correspondiente a la Competencia del Poder Nacional se atribuye a éste:⁸
- La actuación internacional de la República;
 - La organización, recaudación y control de los impuestos, tasa y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios;
 - La conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales;
 - El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo,
 - Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias;
 - La apertura y conservación de las vías de comunicaciones nacionales.

Al final del presente Capítulo, la Constitución consagra el fundamento de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, al señalar que el Congreso, con el voto de sus dos terceras partes de los miembros de cada Cámara podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

Dentro de las competencias transferidas *ope lege* de las materias reservadas al Poder Nacional, se establece la relativa a “la administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial”⁹, para lo cual las respectivas Asambleas Legislativas deberán promulgar las leyes especiales correspondientes.

⁷ Artículo 136 de la Constitución

⁸ Artículo 136 de la Constitución

⁹ Odinal 5° del Artículo 11 de la (LODDTCPC)

El área donde se esperan mayores modificaciones en la reforma propuesta se espera sea la relacionada con la estructura y funcionamiento del Poder Público, mediante el fortalecimiento del papel del Estado a nivel central como ente que tendrá a su cargo el diseño de la política global de desarrollo del país, así como su función de ente regulador, desconcentrando dentro de dicho marco, el desempeño de la función pública a través de la administración descentralizada y la regionalización de su acción.

Uno de los productos que se espera obtener del proceso en curso es el de disponer de una visión a mediano y largo plazo de la imagen deseable de desarrollo del país, concebida en función de la situación que actualmente confronta la sociedad y la necesaria modificación del régimen de aprovechamiento de los recursos naturales en función del beneficio sostenido de su población.

En este orden de ideas y dentro del alcance propuesto en el presente Estudio, la determinación del marco general de referencia dentro del cual se encontraría sometido el Plan de Mejoramiento Integral del Tramo en referencia debe abarcar el análisis de los siguientes temas principales:

(2) Régimen de Uso del Río como Eje de Navegación

La determinación del régimen de uso y condiciones para su aprovechamiento del Eje Fluvial, corresponde realizarla dentro del marco del Programa de Desarrollo Integral. El cual a su vez es el resultado del análisis de una variada gama de aspectos relacionados con el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos del Poder Público.

En este sentido el determinar las bases de la formulación del Programa, así como su expresión en instrumentos normativos y de orientación estratégica de la acción de los diversos componentes del Poder Público sea fundamental, para posteriormente enmarcar las modalidades bajo las cuales deberá orientarse el proceso de aprobación e implantación del Plan Integral de Mejoramiento propuesto en el presente Estudio.

Siendo un Proyecto de interés nacional, que engloba aspectos diversos vitales de la nación, en muchos casos de competencia exclusiva de diversos órganos del Poder Público, no pareciera factible atribuir a un órgano de la Administración Pública la dirección exclusiva de su formulación y menos su desarrollo, no obstante, es necesario hacer notar que uno de los mayores logros obtenidos con la gestión realizada por la DG-PROA ha sido la de integrar de la manera más orgánica posible los diversos aspectos relacionados con la formulación de un Programa de desarrollo integral en el Eje Orinoco - Apure y, por ende la significación que debe tener una visión integral que sea marco de referencia obligado para la acción de los entes del Estado que tienen a su cargo el desarrollo de dichas materias.

De allí que la primera tarea a ser realizada sea la de establecer cómo dentro del marco de atribución de competencias a los diversos órganos del Poder Público se puede, por una parte formular el Programa

de Desarrollo Integral del Eje y, por la otra como garantizar su aplicación o utilización como marco de referencia obligado en la toma de decisiones que afectan su viabilidad y ejecución.

(3) Aspectos Relacionados con el Desarrollo de la Política Internacional.

La ubicación del Eje Fluvial, que comunica los extremos del territorio nacional y por ende los países limítrofes hacen que la consideración de los aspectos relacionados con la formulación y aplicación de la política internacional de la nación constituya uno de los elementos relevantes en la formulación del Programa.

En este orden de ideas, tenemos en primer lugar que corresponde al Poder Ejecutivo la actuación internacional de la República, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), estando además sujeta a la reserva legal la celebración de convenios o tratados Internacionales.

Dentro de las competencias que se atribuyen al referido Despacho merece destacar:¹⁰

- 1) La actuación internacional de la República (ordinal 1º);
- 2) La negociación, firma, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, reservas, prórrogas, canje, depósito, ejecución, suspensión, denuncia y terminación de tratados, convenciones, protocolos, declaraciones, actas, pactos, acuerdos y demás instrumentos internacionales, salvo en los casos en que esta Ley atribuya expresamente la negociación a otro ministerio". En cuyo caso el MRE asegurará la coordinación con la política exterior (ordinal 2º);
- 3) La dirección, coordinación y centralización de la política de comercio exterior y de integración (ordinal 4º); y
- 4) Las relaciones internacionales con respecto al establecimiento, delimitación y demarcación de fronteras y la supervisión de los asuntos que a ellas se refieran (ordinal 7º).

De allí que la primera definición, debidamente sustentada por los Estudios realizados bajo la dirección de la DG - PROA, tanto desde el punto de vista legal e institucional, así como de su propia realidad, es el hecho que el Río Orinoco es un río navegable capaz de integrar los extremos de la nación, así como integrarla con sus países limítrofes. Siendo en consecuencia su uso prioritario el destinado a ser efectivamente un río navegable.

Esta primera consideración que pareciera una perogrullada, constituye no obstante, una de las primeras definiciones que habrán de adoptarse en lo referente a su "apertura al tráfico internacional". Las consecuencias del proceso de "globalización" orientadas hacia la formulación de normas de

¹⁰ Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Central

aplicación internacional que permitan el acceso por los países de la comunidad al comercio internacional, que abarca los medios de transporte y comunicación para hacerla efectiva, sin menoscabo de la soberanía de las naciones para establecer las condiciones bajo las cuales habrá de efectuarse la navegación en sus aguas territoriales.

Venezuela ha establecido como modalidad de definición de su política con los países limítrofes la celebración de convenios o Tratados Internacionales que regulen la navegación de sus aguas territoriales enmarcada dentro de una política más amplia, que engloba sus relaciones con los países correspondientes, en la cual uno de los aspectos fundamentales en la adopción de cualesquier régimen de uso u aprovechamiento abarca la conservación del recurso como consecuencia del manejo de las cuencas tributarias. En este sentido puede apreciarse, del Artículo 3 de la Ley de Navegación, reformada el 17 de septiembre de 1998¹¹, se expresa “Las disposiciones o estipulaciones contenidas en los tratados o convenios internacionales que obliguen a Venezuela, se aplicarán, en la materia correspondiente, con preferencia a lo establecido en esta Ley”.

En este orden de ideas, como consecuencia de la visión integral de la navegación del Eje, elaborada por la DG-PROA, se estableció un mecanismo de consulta técnica, de asistencia al Ejecutivo Nacional mediante la creación de la Comisión Coordinadora de los estudios y trabajos dirigidos al aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos internacionales en que tenga interés Venezuela¹², cuya Secretaría ejecutiva estará a cargo de la Dirección General Sectorial de Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, integrada por nueve miembros de libre designación por el Presidente de la República. Comisión ésta que ha tenido participación activa en las negociaciones que se vienen celebrando con Colombia. Así como la creación de la Comisión Presidencial para la Delimitación de Areas Marinas y Submarinas con la República de Colombia y otros Temas/Hitos, Cuencas Hidrográficas y Ríos Internacionales) a la cual se le atribuye el carácter de “comisión negociadora”¹³, adscrita al Despacho del MRE, en el ejercicio de la representación de la nación en los términos acordados en el Acta de San Pedro Alejandrino, suscrita el 6 de marzo de 1990.

Entre los tratados celebrados se destaca el suscrito con Brasil, mediante el cual se autoriza que las aguas interiores venezolanas del Brazo Casiquiare y del Orínoco sean accesibles a las embarcaciones brasileñas, teniendo las embarcaciones venezolanas libre navegación en el río Negro en Brasil con libre salida al mar a través de la desembocadura del Amazonas (ver tratado contentivo del Pacto Amazónico).

¹¹ Gaceta Oficial N° 5.263, Extraordinario del 17-9-1998

¹² Creada mediante Decreto N° 191 de fecha 10-7-1984, modificada mediante Decreto N° 1.684 de fecha 9 de Enero de 1997.

¹³ Creada mediante Decreto N° 806 de fecha 21-3-1990, modificada mediante Decreto N° 1.300 de fecha 8 de Mayo de 1996.

El incremento de las relaciones de intercambio comercial con las Islas del Caribe a través del Eje, está siendo igualmente objeto de definiciones que conformarían el marco de desarrollo del Eje Fluvial. Aun cuando será objeto de análisis posterior, el impacto de la desembocadura del Orinoco en el Atlántico sobre la biota marina, cuyos efectos se señalan hasta la Isla de Granada es materia de significación en la determinación de las condiciones de aprovechamiento del Eje.

Estrechamente vinculada a la gestión del MRE se encuentran las actividades a cargo del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, que tiene a su cargo el ejercicio de las funciones que le atribuyen la Ley correspondiente.

La expresión normativa de la posición de la República en materia de sus relaciones internacionales se expresa en Tratados o Convenios Internacionales, de una parte y, por la otra a través de la Presidencia de la República, del Despacho del MRE, directamente o a través del consejo Nacional de Fronteras o las comisiones *ad-hoc* existentes.

En los Volúmenes X y XI del Plan Maestro para el Desarrollo de la Navegación en el Eje Orinoco Apure, se encuentra un análisis detallado de los aspectos mencionados.¹⁴

Como consecuencia de la creación del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), mediante la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Central, se le encomiendan al nuevo Despacho las siguientes atribuciones (Artículo 28)¹⁵

- 1) La formulación de políticas, la planificación y la realización de las actividades del ejecutivo Nacional en los sectores de la producción de bienes y servicios, el comercio interior y exterior y, todo lo relativo a las negociaciones comerciales internacionales;
- 2) La representación de la República en materia de integración económica, comercio internacional de bienes y servicios, en coordinación con otras entidades públicas y sin menoscabo de las competencias del MRE (ordinal 18º);
- 3) La negociación y ejecución de los acuerdos internacionales en materia de integración económica, comercio internacional de bienes y servicios, en coordinación con otras entidades públicas y sin menoscabo de las competencias del MRE (ordinal 19º);
- 4) La coordinación con otras entidades públicas en las negociaciones de acuerdos internacionales en materia de transporte (ordinal 22º);

¹⁴ Publicación MARN, BID, INC, noviembre de 1995

¹⁵ LOAC (reforma de la Ley) Gaceta Oficial N° 5.023 del 18 de diciembre de 1995