

- 5) La concertación, análisis y la fijación de precios y tarifas de productos y servicios, tanto públicos como privados, en todo el territorio nacional (ordinal 27°);
- 6) La participación en la promoción y desarrollo de la libre competencia y la defensa de la producción nacional frente a prácticas desleales del comercio internacional (ordinales 16° y 15°).

La creación del MIC, así como la promulgación de las Leyes de Protección al Consumidor y al Usuario, la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia y la Ley Orgánica sobre Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos Nacionales, (promulgadas en el período 1992 - 1996), constituyen las bases normativas a través de las cuales se re-orienta la acción del Estado en las materias relacionadas con su intervención en la prestación de servicios (públicos y privados) y la comercialización de bienes y servicios, auspiciando la promulgación de marcos regulatorios a los cuales debe sujetarse tanto la acción de los organismos del sector público, como el privado, que garanticen su efectiva prestación a lo largo del tiempo, en beneficio de los consumidores. Normativa ésta que será objeto de mayor análisis en el capítulo correspondiente a la implantación del Plan Maestro propuesto.

Es de destacar igualmente con la atribución de las facultades que se otorgan al MIC, los efectos de la globalización económica en las relaciones internacionales.

La expresión normativa de las decisiones adoptadas en materia de comercio internacional igualmente es objeto de Tratados o Convenios Internacionales, suscritos por la República; el Despacho no obstante, tiene a través del ejercicio de sus competencias la facultad de establecer los lineamientos que orientarán la acción de la República en la materia.

(4) Aspectos relacionados con el Ambiente y la Ordenación del Territorio.

Aun cuando los aspectos relacionados con el Ambiente y la Ordenación del Territorio han sido desarrollados abundante y profusamente por diversos Estudios conducidos por la DG-PROA, especialmente, en el Estudio ya mencionado, Plan Maestro para el Desarrollo de la Navegación en el Eje Orinoco Apure (1995), hemos considerado procedente analizar algunos aspectos, específicamente los relacionados con los instrumentos a través de los cuales se expresa la política ambiental, como marco de referencia de la actuación de la Administración Pública en general, así como en la actividad de los particulares.

En este sentido se pretende destacar la importancia de convertir el resultado de los trabajos ejecutados, dentro del ámbito de las competencias del MARN, en instrumentos de gestión, mediante la promulgación y aplicación de los principales instrumentos consagrados en los textos normativos promulgados, fundamentalmente, a partir de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) el 7 de junio de

1.976, toda vez, como podrá apreciarse del desarrollo del presente resumen, la normativa jurídica que regula la materia ambiental venezolana, al menos formalmente, ha sido concebida como un todo orgánico, que parte del mencionado texto legal y cuya instrumentación progresiva pretende cubrir integralmente los diferentes aspectos de la problemática ambiental en función del desarrollo de la sociedad venezolana.

1) Ley Orgánica del Ambiente (LOA)

Constituye el instrumento legal a partir del cual se desarrollan tanto la legislación y normativa legal correspondiente, así como la orientación de la acción del Estado como un todo en la formulación de su política de desarrollo.

Es así como respetando los "principios" contenidos en la Exposición de Motivos, la Ley establece los valores ambientales a ser tutelados, la orientación de la formulación de la normativa ambiental, así como, las bases de la organización institucional para la obtención de su cometido: el propiciar un proceso de desarrollo acelerado en función de los valores del ambiente.

De allí, que en lugar de definir el bien objeto de tutela jurídica "**el ambiente**", lo concibe como un conjunto de **principios rectores** para "la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida" a ser incorporados en la política de desarrollo integral de la nación.

En otras palabras, el proceso de Ordenación del Territorio mediante la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación o uso de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen parte fundamental de los objetivos del desarrollo integral de una nación.

Los "principios" referidos comprenden, entre otros los siguientes aspectos:

- La ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente;
- El aprovechamiento racional de los recursos naturales, en función de los valores del ambiente;
- La creación, protección, conservación y mejoramiento de áreas de régimen especial (parques nacionales, reservas, refugios, zonas protectoras.....);
- La prohibición o corrección de actividades degradantes del ambiente (Art. 3 LOA).

Por medio de ella se establecen los lineamientos definitorios de una Política ambiental, que a su vez servirán de esquema rector en la formulación, aplicación e interpretación de todas las otras políticas, leyes y reglamentaciones.

Es así como la Ley, al precisar que la planificación del desarrollo nacional, regional o local deberá realizarse integralmente, a los fines de dar cumplimiento a su objeto, consagra al Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, como parte integrante del Plan de la Nación.

El cual deberá contener, entre otras materias:

- La ordenación del territorio según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus *capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas*.
- El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento.
- El establecimiento de los criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la presente Ley.
- Las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales basadas en el principio del uso racional de los recursos, en función de los objetivos de la presente Ley. (Art. 7 LOA)

Si bien es cierto que se descarto la formulación del Plan Nacional de conservación Defensa y Mejoramiento del Ambiente como uno de los instrumentos rector de la política de desarrollo del país, las acciones realizadas en función de su contenido (Sistemas Ambientales, promulgación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, la Ley Penal del Ambiente, la promulgación de planes regionales de ordenación, el desarrollo de la normativa relacionada con el aprovechamiento de los recursos naturales y el propio Programa del Desarrollo Integral del Eje Fluvial) sustituyen parcialmente su cometido.

En este sentido debe señalarse que las actividades que tengan por objeto el “mejoramiento” del Canal, se encuentran sujetas a la elaboración de los correspondientes Estudios de Impacto Ambiental. Especialmente aquellos a ser desarrollados en la región del Delta del Orinoco.

2) La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT)

Es el primer instrumento de rango legal promulgado con posterioridad a la Ley Orgánica del Ambiente que desarrolla los principios contenidos en ésta. Puede decirse hoy en día que constituye, después de la Ley Orgánica del Ambiente, el instrumento jurídico-normativo de mayor importancia en la Legislación ambiental venezolana. Entre las razones que merecen destacarse para atribuirle tal importancia, está la de haber logrado regular efectivamente, por su carácter de Ley, tanto a la Administración Pública, como a los propios particulares en el desarrollo de sus actividades que tengan por objeto la ocupación del territorio o el aprovechamiento de los recursos naturales, así como consagrar la posibilidad de dictar normas de conducta generales expresadas espacialmente.

El objeto de la Ley en este sentido es suficientemente ilustrativo:

"La presente Ley tiene por objeto establecer las disposiciones que regirán el *proceso de ordenación del territorio en concordancia con la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación*" (Art. 1 LOOT).

En este sentido, al integrar las dimensiones espaciales, económicas, sociales y ambientales en el proceso de **Ordenación del Territorio**, termina, si así puede decirse con los "planes sectoriales" concebidos aisladamente por las diversas dependencias que integran el Estado en función de sus propios valores y criterios sectoriales.

De esta manera se evidencia como el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, mejoramiento del medio rural, desarrollo de un sistema de transporte y comunicación, localización y características de la actividad industrial, proceso de urbanización y equipamiento físico se encuentra sujeto a las previsiones de una política de ordenación territorial.

La Ley crea un sistema de planificación para la orientación de la acción de la República expresado en diversos niveles de planificación jerarquizados y complementarios entre sí, como instrumentos regulatorios.

El Plan Nacional de Ordenación del Territorio (Art. 9 LOOT): Concebido como un plan a largo plazo, que sirve de marco de referencia espacial, a los planes de desarrollo de mediano y corto plazo del país, así como a los planes sectoriales adoptados por el Estado, contentivo de las grandes **directrices** en materia de:

- Los usos primordiales y prioritarios a que deben destinarse las amplias áreas del territorio nacional, su litoral y los espacios marinos de su influencia, de acuerdo con sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
- La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicio;
- Los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades;
- El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;
- El señalamiento de las áreas en las cuales se deban establecer limitaciones derivadas de las exigencias de seguridad y defensa;
- Las políticas para la administración de los recursos naturales;
- La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
- El señalamiento y localización de las grandes obras de infraestructura relativas a energía, comunicaciones, aprovechamiento de recursos hidráulicos, saneamiento de grandes áreas;
- Los lineamientos generales de los corredores viales y de transporte;

- La armonización de usos de los desarrollos rurales y turísticos y;
- La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de ordenación del territorio.

Si bien es cierto que no ha sido sino después de casi catorce años que se ha promulgado el primer Plan Nacional de Ordenación del Territorio Decreto N° 2.945 de fecha 30 de octubre de 1998, Gaceta N° 36.571 y ser, en nuestra opinión, algo generales sus “directrices”, ello no obsta, para que fundamentado en sus directrices se construya el Programa de Desarrollo Integral propuesto.

Entre las principales directrices que contiene, aplicables al presente Estudio podemos señalar los Considerandos que sirven de fundamento a la promulgación del PNOT:

- Que el país se está encaminando hacia un modelo de desarrollo, orientado a su inserción en la economía mundial, **utilizando las ventajas comparativas y competitivas con que cuenta**, manteniendo los **principios de sostenibilidad y de equidad**.
- Que el país cuenta con una **posición geográfica privilegiada**, abundantes recursos naturales, una notoria diversidad biológica, importante infraestructura física y recursos humanos calificados y que estas fortalezas encuentran actualmente grandes oportunidades en los mercados de todo el mundo.
- Que la localización espacial de la población y sus actividades basada en el conocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio minimizará los conflictos entre las actividades urbanas y productivas y el ambiente natural, favoreciendo la adecuada utilización de sus capacidades para satisfacer necesidades humanas y ofrecer materias primas.

De su contenido podemos resaltar las siguientes directrices:

Objetivo General. El Plan tiene como objetivo orientar la localización de la población, de las actividades económicas y **la infraestructura física, armonizando criterios de crecimiento económico, desarrollo social, seguridad y defensa y conservación del ambiente**, basado en el conocimiento de las potencialidades y restricciones específicas de cada ámbito geográfico. (Art. 1)

Presenta una “imagen objetivo”, a ser alcanzada en el horizonte del Plan que comprende, entre otros los siguientes aspectos relevantes: (Art. 3)

- Venezuela se habrá posicionado en el ámbito internacional como “Centro Estratégico Regional de América”, mediante la consolidación del sistema de centros urbanos propuesto, la prestación de servicios de alto nivel, y la puesta en marcha de negocios competitivos de

carácter internacional que garanticen la inserción estratégica del país en la economía global. (numeral 6)

- El conjunto de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial se habrán constituido en un sistema integrado y consolidado, administrado de acuerdo a sus respectivos planes de ordenamiento y reglamentos de uso, garantizando la conservación del ambiente, la biodiversidad y el desarrollo de actividades sociales y económicas compatibles con sus potencialidades y limitaciones. (numeral G)
- Los espacios terrestres limítrofes con otros países y el correspondiente a la Zona en Reclamación (Sujeto al Acuerdo de Ginebra del 17-02-66), se habrán orientado hacia el desarrollo sostenible de conformidad con los principios de soberanía nacional, integración económica, coexistencia pacífica e integridad territorial. (numeral G)

Con relación a la estructuración del territorio nacional, se destaca la directriz relacionada con el potencial de crecimiento de aquellas ciudades que apoyen el desarrollo de los Grupos Líderes de Actividad y las Cadenas de Globalización y de todas aquellas que favorezcan la creación de nuevos espacios de actividad económica, dotándolas de la infraestructura básica indispensable y mejorando la conectividad de los espacios regionales. (Art. 7)

En materia de Transporte y Comunicaciones, propone como objeto de logro con la implantación del Plan, apoyar la transformación competitiva del país, lograr la más racional ocupación del territorio, la reestructuración del sistema de centros urbanos y la descentralización de la producción, **utilizando tecnologías modernas de comunicación y la integración de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, lacustre, ferroviario y aéreo, de forma tal que se disminuyan los costos y su incidencia en el precio de los bienes y servicios y se asegure la accesibilidad a todos los centros poblados y áreas productoras.** Presenta una propuesta de sistema de transporte (Art. 8)

Prevé las siguientes directrices en materia de transporte y comunicaciones:

- 1) Actualizar y ejecutar el Plan Nacional de Transporte, con sus respectivos Planes Ferroviario, Terrestre, Acuático y Aéreo.
- 2) Garantizar la existencia y funcionamiento de los corredores de transporte.
- 3) Promover y fomentar la construcción de nuevas troncales ferroviarias, obedeciendo a las políticas nacionales de desarrollo e integración de las actividades productivas con los centros urbanos y los centros intermodales de transporte, de acuerdo con lo previsto en el Plan Ferroviario Nacional.

Una de las innovaciones que prevé el Plan es condicionar el desarrollo del sistema ferroviario a la actualización y formulación del Plan Nacional de Transporte, en base a los criterios en él contenidos y

limitar la planificación del sector ferroviario, debiendo adecuarse por lo menos a uno de los siguientes criterios:

- 1) Cuando los volúmenes de pasajeros o de carga y pasajeros sean tales que garanticen una rentabilidad aceptable para inversionistas, públicos o privados.
- 2) Cuando sean imprescindibles para la movilización de personas ó productos que puedan considerarse realmente estratégicos desde el punto de vista de las divisas o del empleo que generen.
- 3) Cuando su presencia constituya un estímulo al desarrollo de una o varias regiones.
- 4) Cuando no existan impedimentos de índole geopolítica y ambiental.
- 5) Cualquier otro que contribuya con las políticas de desarrollo e integración.

Igualmente condiciona las decisiones en torno a la construcción de nuevos puertos de aguas profundas a los siguientes criterios:

- 1) La viabilidad y conveniencia geopolítica y ambiental.
- 2) La posibilidad de que las actividades económicas a las que sirvan predominantemente estén en capacidad de cubrir los costos correspondientes, hasta el punto de constituir alternativas atractivas para inversionistas privados.
- 3) La conveniencia real de promover dichas actividades, tomando en cuenta su influencia sobre el desarrollo regional y nacional.

Auspicia la navegación fluvial en general en el contexto multimodal y en particular, por los ríos Orinoco, Apure, Portuguesa, Meta, Arauca y San Juan para el desarrollo de los Grupos Líderes de Actividad, en el sistema de planificación vigente, de tal manera que garantice las conexiones adecuadas del país con el Océano Atlántico, el Mar Caribe y la Cuenca Amazónica.

En relación con el sistema de transporte fluvial destaca la necesidad de su **reformulación** basándose en el logro de la eficiencia.

En relación con el Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos auspicia **la gestión integral de las cuencas hidrográficas** basada en la regionalización hidrográfica establecida en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, como mecanismo básico para la administración del recurso. Así como propiciar la celebración de Tratados Binacionales relacionados con la conservación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en aquellos ríos fronterizos cuya cuenca baja esté localizada en Venezuela.

En materia internacional - fronteriza propicia garantizar que los espacios adyacentes al límite político territorial internacional y a la zona en reclamación sean escenario de desarrollo sostenido.

A cuyo efecto formula las siguientes directrices: (Art. 29)

- 1) Concertar la creación de zonas de integración y consolidar las existentes con los países vecinos, todo ello en armonía con los fines de seguridad y defensa nacional, los principios de soberanía e identidad nacional, integración económica y coexistencia pacífica.
- 2) Formular la Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo, acorde con los objetivos contenidos en los Convenios Internacionales de integración latinoamericana, este Plan, las políticas y planes sectoriales y de las Areas Bajo Régimen de Administración Especial, y el contenido del Acuerdo de Ginebra del 17 de febrero de 1966 y de la Nota de Reconocimiento al Estado de Guyana del 26 de mayo de 1966.
- 3) Esta estrategia será consultada con las Comisiones Estadales de Ordenación del Territorio de los estados que tengan límite internacional, antes de someterla a la consideración de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.
- 4) Incorporar a los Planes de Ordenación del Territorio de las Entidades Federales, así como a los Planes de las Areas Bajo Régimen de Administración Especial que tengan límites internacionales, criterios de desarrollo sostenible, específicos en materia fronteriza para la armonización del crecimiento económico, desarrollo social, integración multi-étnica, conservación del ambiente y seguridad y defensa.

En función del objeto señalado propone incorporar criterios de armonización y desarrollo sostenible en los planes de ordenación y ordenamiento de los diferentes espacios del área inmediata a la Zona en Reclamación.

En relación a las directrices propuestas para el desarrollo de las Grandes Obras de Infraestructura que se presentan estimamos requiere de un análisis más preciso a fin de evitar posibles contradicciones con las propuestas contenidas en el Programa de Desarrollo Integral.

- 1) Construir, rehabilitar o ampliar la red estructurante de infraestructura de transporte, asegurando una eficiente integración, interurbana, inter-regional y del país con el resto del mundo, sujeta al cumplimiento de las regulaciones ambientales.
- 2) Construir las troncales ferroviarias sujetas a los resultados de los estudios sobre la viabilidad y la localización de puertos de aguas profundas, garantizando la posibilidad de utilizar combinaciones de modos de transporte, con sujeción al cumplimiento de las regulaciones ambientales.

- 3) Enmarcar las troncales ferroviarias dependientes básicamente del hierro, el carbón y los fosfatos, en el contexto de las actividades mineras correspondientes y con sujeción al cumplimiento de las regulaciones ambientales.
- 4) Decidir sobre la construcción de los puertos de aguas profundas, de oriente y occidente, dependiendo en gran medida de la viabilidad ambiental y garantizando su intermodalidad y apoyo a la producción minera y de petróleo.
- 5) Potenciar el uso de los terminales marítimos existentes como apoyo al desarrollo de los Grupos Líderes de Actividad.
- 6) Condicionar la localización de cualquier proyecto de infraestructura de gran magnitud a un estudio previo de impacto sobre el ordenamiento territorial y el ambiente.
- 7) Considerar en los costos de los programas para el mantenimiento preventivo, las tarifas asociadas al usufructo de grandes obras de infraestructura y los correspondientes a los programas de mantenimiento preventivo. Esta consideración constituye un aspecto ineludible para la ampliación o construcción y operación de infraestructuras.

El segundo nivel de planificación está constituido por los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (Art.10 LOOT). Constituyen la expresión espacial **regional** a largo plazo de las directrices contenidas en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, en las siguientes materias:

- Los usos prioritarios del territorio regional, de acuerdo a las potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
- La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;
- Los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades;
- El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;
- La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
- Las políticas regionales para la administración de los recursos naturales;
- La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
- Los lineamientos de las redes regionales de los corredores viales y de transporte;
- La localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal; y
- La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes regionales de ordenación del territorio.