

## ESTRATEGIAS GERENCIALES PARA LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA AMBIENTAL VIGENTE. RESERVA FORESTAL DE TICOPORO, MUNICIPIO ANTONIO JOSÉ DE SUCRE (ESTADO BARINAS, VENEZUELA).

José Nicola Iamartino<sup>1</sup> y Cecilia Gómez Miliani<sup>2</sup>

Recibido: 02 de Octubre de 2014  
Evaluado: 11 de Noviembre de 2014  
Aceptado: 18 de enero de 2015

### Resumen

A la aplicación de la normativa ambiental vigente y a las medidas presentes en ellas no se les ha prestado la debida atención en Venezuela, lo que hace percibir una violación sistemática del derecho a vivir en un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, tal y como está establecido en la Constitución Nacional. La efectiva aplicación de las leyes ambientales promueve nuevas formas de gestión con visiones modernas dentro de la administración pública, lo que se traduce en una tutela adecuada de los recursos naturales renovables. La investigación desarrollada, a través de un diseño documental, describe la situación actual de la Reserva Forestal de Ticoporo, ubicada en el Municipio Sucre del Estado Barinas, así como las estrategias gerenciales para la aplicación de la normativa ambiental vigente. Los principales resultados demuestran la debilidad del Estado Venezolano para la investigación y procesamiento de delitos ambientales y explica cómo los instrumentos legales no han podido frenar la desaparición de la cobertura boscosa de esta Área Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE).

**Palabras clave:** Estrategias gerenciales, análisis FODA, normativa ambiental, ABRAE, Ticoporo.

<sup>1</sup>Venezolano. Abogado de la Universidad Central de Venezuela, Magister en Gerencia y Planificación Institucional de la UNELLEZ, Especialista en Criminalística. Fiscal Provisorio de la Fiscalía Decimo Primera del Estado Barinas con competencia en materia Ambiental Ministerio Público. Correo electrónico: nicolaiamartino@gmail.com

<sup>2</sup>Venezolana. Ingeniero en Recursos Naturales Renovables de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” (UNELLEZ). Maestría en Gerencia Ambiental del Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas Nacionales (UNEFA) y Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Málaga, España. Correo electrónico: cecigomezmi@gmail.com

# THE ANALYSIS OF THE MANAGEMENT STRATEGIES FOR THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN THE FOREST RESERVE OF TICOPORO, MUNICIPALITY ANTONIO JOSÉ DE SUCRE, BARINAS STATE, VENEZUELA

José Nicola Iamartino<sup>1</sup> y Cecilia Gómez Miliani<sup>2</sup>

Recibido: 02 de Octubre de 2014  
Evaluado: 11 de Noviembre de 2014  
Aceptado: 18 de enero de 2015

## Abstract

In Venezuela, application of current environmental legislation has not given the proper attention, which creates a perception of a systematic violation of the right to live in a healthy, safe and ecologically balanced environment. The effective implementation of environmental laws promotes new forms of management with modern views within the public administration resulting in adequate protection of renewable natural resources. The research, developed through a documentary design, describes the current situation of Ticoporo Forest Reserve, located in the Sucre Municipality of Barinas State, as well as the management strategies for the implementation of current environmental regulations. The main results demonstrate the weakness of the Venezuelan State towards the investigation and prosecution of environmental crimes and explain how legal instruments have been unable to stop the disappearance of forest covers in this Area Under Regime of Special Administration (ABRAE for its acronym in Spanish).

**Keywords:** Management strategies, SWOT analysis, environmental legislation, ABRAE, Ticoporo.

## Introducción

La Reserva Forestal de Ticoporo es una de las diez (10) Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) de Venezuela ubicada dentro de esta categoría. Se localiza en los llanos altos noroccidentales del país y fue decretada en el año 1955 con el objeto de suministrar materia prima a la industria maderera nacional, para así disminuir la presión sobre los bosques naturales. A fin de cumplir con esta misión, el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables entregó concesiones a tres (3) empresas en dicha zona, entre los años 1970 y 1988.

Para el año 1990, aproximadamente, comenzó la ocupación de la Reserva Forestal de Ticoporo por parte de personas aledañas y terratenientes de otros lugares del país, quienes compraban las bienhechurías, explotaban las tierras o las revendían, con la expectativa que surgió de que en algún momento el Estado desafectaría la zona. De este hecho se valieron las empresas concesionarias para no reponer la plantación.

Según Pozzobón y Osorio (2002) en 1963 el 90% de Ticoporo era bosque natural. Sin embargo esta situación fue cambiando a lo largo del tiempo: en 1976 la capa vegetal disminuyó a 69,2%, en 1987 solo el 40,1% de este espacio estaba cubierto de vegetación y en el año 2001 solo el 1,8% tenía árboles (Pozzobón et al, 2002). Como consecuencia de la pérdida de la cobertura de bosque desapareció la fauna, mientras los ríos adyacentes comenzaron a padecer graves problemas de sedimentación y los suelos a presentar erosión. Hoy no hay ninguna concesión activa ni tampoco árboles.

Sin árboles y agotada la madera, los ocupantes de Ticoporo destinaron esas tierras al uso agropecuario. El 97% de las tierras de esta Reserva Forestal es utilizada para la producción extensiva de ganado vacuno; las plantaciones forestales abarcan 5,9% y de bosque natural solo queda 1,5% (Rodríguez, 2003). La producción de ganado, principalmente de doble propósito, está organizada en unidades individuales que oscilan entre 10

y 20 hectáreas por familia. No existe el sentido colectivo en la ocupación y uso de la tierra. Así pues, la aparente tendencia hacia la actividad extractiva en dicha zona podría contribuir a profundizar los impactos ambientales y sociales negativos que ya se han producido.

La presencia de habitantes en la Reserva Forestal de Ticoporo, el ejercicio de la cacería furtiva, la tala indiscriminada para la expansión de las fronteras agrícolas y el aprovechamiento ilícito de los productos forestales traen como consecuencia el desequilibrio ecológico de la zona, alterando el micropaisaje y destruyendo el hábitat de la fauna silvestre existente. Sumado a esta situación, el Ministerio del Poder Popular para la Salud, la Alcaldía del Municipio Sucre y la Gobernación del Estado Barinas, han promovido la instalación de alumbrado, servicio de aguas negras, vialidad, ambulatorios, escuelas, entre otros servicios públicos, en esas áreas, a sabiendas de su condición de ABRAE, alterando espacios cuya naturaleza y razón de ser es mantenerse inalterables.

Más de una década de legislación ambiental en nuestro país no ha sido suficiente para controlar la desaparición progresiva y permanente del bosque de Ticoporo. Más aún, no existe antecedente alguno de la aplicación de estos conceptos normativos en dicha zona, lo cual explica con claridad la ausencia del Estado y sus Instituciones en el marco legal destinado a proteger y mejorar el ambiente.

El más reciente intento del otrora Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, hoy Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo Hábitat y Vivienda, por rescatar la figura de la Reserva Forestal de Ticoporo es la creación de un Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso. Luego de más de cincuenta (50) años de creación y ausencia de regulación por parte del Estado, fue publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.946 de fecha 5 de junio de 2008 el Reglamento de Uso de esta ABRAE, en donde se promueve un modelo de desarrollo endógeno con base en los principios de sustentabilidad y corresponsabilidad, que considere las características físico-naturales y las condiciones ambientales y socioeconómicas del área, donde prevalezcan los intereses colectivos sobre los individuales.

Esta situación genera un panorama incierto para la gran cantidad de ocupantes de la zona, quienes por más de cuarenta (40) años han hecho de esos espacios el asiento principal de sus negocios e intereses, en franca desobediencia a la normativa ambiental existente, lo cual permite afirmar que la aplicación irrestricta de dicho reglamento pudiera generar un efecto coercitivo en la conducta de dichos ciudadanos con un impacto directo en el modo de vida de toda esa población.

Por consiguiente, es necesario analizar cuáles serían los principios gerenciales que podrían aplicarse en la Reserva Forestal de Ticoporo, por parte del Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo Hábitat y Vivienda, con el apoyo de la Fiscalía Ambiental correspondiente, para hacer operativa la normativa legal ambiental vigente, de manera que se garantice un futuro sostenible tanto para la zona como para sus pobladores.

### Sustento Teórico

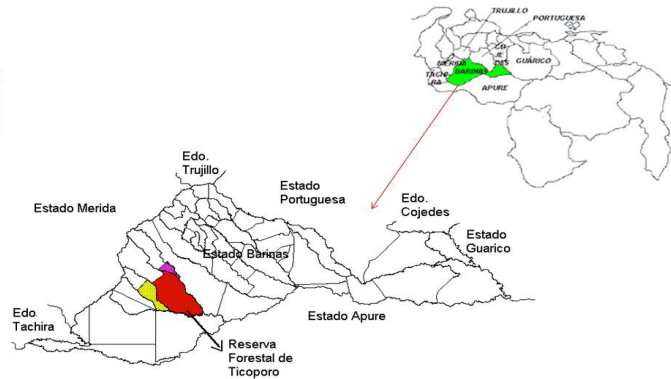
La creación de ciertos espacios que por sus características particulares deben ser objeto de una mayor protección y por tanto sujetos a una reglamentación más estricta, en unos casos “va a significar una mejor garantía de la explotación racional del recurso, en otras, una franca exclusión de la explotación comercial, pero para permitir otros usos de manera más eficiente y sostenida” (De los Ríos, 1994:145). Dentro de estos espacios están las ABRAE.

Las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, se constituyen a través de un conjunto de normas y reglas que tienen por objeto la defensa, conservación y mejoramiento de determinados espacios, cuyas características y condiciones ecológicas difieren de la estructura y composición geográfica, paisajística, topográfica y socio-cultural del resto del territorio nacional, lo cual hace indispensable la formulación de criterios especiales, en torno a la forma de aprovechar y preservar estos espacios. A esto Oviedo (1994) agrega que estas son áreas naturales sumamente frágiles por lo que deben recibir protección especial de la perturbación del hombre.

En Venezuela, para el año 1983, se dispuso de manera oficial que los espacios geográficos con características singulares fueran protegidos por una política especial mediante la promulgación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983). El sistema de ABRAE establecido en este instrumento legal está conformado por un conjunto de categorías de áreas especiales como son los parques nacionales, los monumentos naturales, los refugios de fauna silvestre, las áreas boscosas bajo protección, las reservas naturales hidráulicas, las reservas de fauna silvestre, las áreas naturales de desarrollo integrado, las reservas de biósfera, las áreas de protección y recuperación ambiental, las zonas de aprovechamiento agrícola, las zonas protectoras, las reservas forestales y las áreas críticas con prioridad de tratamiento.

En el caso de la Reserva Forestal de Ticoporo, se decreta como tal por ser, para el año de su creación (1955), un área geográfica cuyas condiciones cualitativas y cuantitativas demostraban ser un importante reservorio para la explotación de productos forestales que constituirían un gran aporte al desarrollo de la industria maderera nacional, en constante crecimiento para ese momento. Este espacio se encuentra localizado en la región de los llanos altos occidentales y administrativamente pertenece al Municipio Sucre del Estado Barinas (Ver Imagen N° 1). Según el Decreto 1.041 (Congreso Nacional, 1972) la Reserva de Ticoporo, originalmente, tenía una extensión aproximada de 270.000 hectáreas, las cuales disminuyeron debido a la desafectación a la que fue sometida en 1972, quedando finalmente 187.000 hectáreas. Se caracterizaba por poseer grandes extensiones de bosque denso, asociado a gran variedad de fauna. De acuerdo al análisis de estudios cartográficos digitales llevados a cabo por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Ochoa, Alvarado, Oballos, Pereyra y Vargas (2005) determinaron que para 1972 existían 146.672 hectáreas de bosque denso, 25.951 hectáreas de herbazal o de uso agropecuario y 14.826 hectáreas de suelo desnudo. Esta misma revisión se hizo para el año 1988, obteniéndose que en ese período se habían perdido 30.650 hectáreas de bosque, las cuales pasaron a ser herbazales o empleadas en las actividades agropecuarias.

Imagen N° 1. Ubicación relativa de la Reserva Forestal de Ticoporo



Fuente: Arismendi, Varela y Santana, 1999

El desarrollo de actividades agropecuarias dentro de una reserva forestal, como dentro de cualquier ABRAE, está considerado como un ilícito ambiental dentro de lo contemplado en la Ley Penal del Ambiente (2012). Cuando la acción del hombre frente a la naturaleza transgrede los principios establecidos en la norma jurídica, esa actitud se considera como ilícita. Frías (1996:101) define el ilícito administrativo en materia ambiental como

*“aquella conducta típica, definida en el ordenamiento jurídico, con la cual se está violando una norma que establece una prohibición o la obligación de hacer cumplir lo que ella dicta, de cuya acción se causa un daño al ambiente, transformando su estado original, el cual difícilmente pueda ser restituido a este estado, acción que se hace merecedora de una sanción administrativa.”*

La Unidad Operativa para la Reserva Forestal de Ticoporo, oficina técnica adscrita al Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo Hábitat y Vivienda, debe llevar a cabo acciones gerenciales que permitan poner en práctica lo establecido en las leyes. Para tomar las decisiones más adecuadas es necesario hacer un análisis profundo de las fortalezas y debilidades internas y de las amenazas y oportunidades externas para que, estratégicamente, esta instancia tenga un escenario más claro y por tanto más efectivo en cuanto a la

gestión de la Reserva Forestal de Ticoporo. El uso de la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) como herramienta para hacer este análisis es uno de los más comunes en el ámbito gerencial. Este instrumento permite que las opciones estratégicas que emergen de su aplicación puedan ser utilizadas en planes de acción concretos.

El análisis FODA es una estructura conceptual contemplada dentro de la planificación estratégica que permite hacer un análisis sistemático, a través de la adecuación de las amenazas y oportunidades externas con las fortalezas y debilidades internas de una organización (Davis, 2003). Las fortalezas y debilidades se refieren a la organización y sus productos, mientras que las oportunidades y amenazas son factores externos sobre los cuales la organización no tiene control alguno. Es ideal para generar diferentes opciones estratégicas.

Según Serna (1997) es una de las herramientas que provee los insumos necesarios para llevar a cabo la planificación estratégica, proporcionando la información necesaria para la implantación de acciones y medidas correctivas así como la generación de nuevos o mejores proyectos.

En el proceso de análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, se consideran los factores económicos, políticos, sociales y culturales que representan las influencias del ámbito externo. La previsión de las oportunidades y amenazas posibilita la construcción de escenarios anticipados que permitan reorientar las acciones desarrolladas hasta el momento; la consideración de las fortalezas y debilidades, provenientes del ámbito interno permite clarificar las características actuales de la organización.

La matriz FODA hace visibles las debilidades que deben ser disminuidas, las fortalezas que deben ser potenciadas, las amenazas que deben atenderse oportunamente y el aprovechamiento de las oportunidades, a fin de capitalizar estos resultados en el diseño de nuevas acciones.

## Metodología

Por la naturaleza de la investigación se utilizó un diseño documental que incluyó la revisión de fuentes bibliográficas, hemerográficas y archivísticas, que contenían datos en su mayoría dispersos en libros, artículos, ensayos, informes, cartas, oficios, expedientes de tribunales, sentencias y acciones judiciales que trataban directamente sobre el tema estudiado.

La técnica utilizada fue el análisis de contenido y el instrumento fue una matriz de análisis de información, lo que permitió establecer comparaciones, encontrar coincidencias y discrepancias, así como hacer deducciones e inducciones de manera simultánea. Una de las herramientas de análisis fue el análisis hermenéutico. Para ello los datos fueron clasificados en conjuntos parciales y subordinados tomando en cuenta la relación existente entre ellos, utilizando fichas trabajo para la recolección de la información que luego fue vaciada en las matrices de análisis.

Una vez hecho el análisis de contenido, con el uso de las matrices, los resultados obtenidos sirvieron para alimentar una matriz FODA con la que se hizo la revisión de las estrategias gerenciales, fin último de esta investigación.

## Resultados

### 1. Estado Actual de la Reserva Forestal de Ticoporo

El aprovechamiento de los recursos forestales dentro de Ticoporo, por parte del Estado venezolano, obedece a una serie de experiencias destinadas a establecer la distribución y ordenación territorial de sus espacios a través de diferentes figuras jurídicas, con las indiscutibles consecuencias de tales acciones. Según el Ministerio del Ambiente y el Servicio Forestal Venezolano (2004) los primeros planes de manejo implementados por el Ministerio del Ambiente en la Reserva Forestal de Ticoporo permitieron dividir este macizo boscoso en cuatro (4) grandes unidades de manejo: tres (3) otorgadas mediante un proceso de licitación pública a empresas de la industria maderera (40.774 hectáreas a CON-

TACA, 60.300 hectáreas a EMALLCA y 47.750 hectáreas a EMIFOCA) y la cuarta, en comodato a la Universidad de los Andes (ULA) con fines experimentales y de estudio (24.000 hectáreas). A la fecha la única concesión que queda vigente es la de la ULA.

Para el año 1972, según el Ministerio del Ambiente et al. (2004), ya se había perdido un tercio de la Reserva Forestal de Ticoporo, debido a su cambio a la actividad agropecuaria, a través de sucesivos procesos de invasión. A partir de 1997 estos procesos se intensifican debido a las expectativas político – electorales del momento, cuando la ocupación colonizadora se transformó en una recia invasión disfrazada de movimiento campesino (Rojas, 2001). La cobertura boscosa de la Reserva en el 2001 había quedado reducida al 21% de su masa original (Pozzobón et al, 2002) y las acciones de guardería forestal se redujeron solo a presencia en puntos fijos de control.

En el año 2000 el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente implementó una política de acción que se denominó “Programa de Manejo Comunitario del Bosque” con la que se pretendía incorporar, a través de asociaciones o cooperativas, a los habitantes de las comunidades ubicadas dentro de la Reserva, en el aprovechamiento de los recursos naturales presentes en esta área. En función de esto se suscribieron los denominados “Contratos de Prestación de Servicios” entre este organismo y algunas asociaciones, con la intención de estimular, organizar, formalizar y asegurar la continuidad de la gestión comunitaria en el mejoramiento, la repoblación forestal y el uso integral de los suelos para lograr la recuperación de las características físico-naturales de la Reserva Forestal de Ticoporo.

Sin embargo, el Informe Anual del Fiscal General de la República (Ministerio Público, 2005), señala que esta modalidad de adjudicación directa de los productos forestales ha legalizado una serie de actividades contrarias a las normas técnicas existentes, como son los incendios de vegetación, la extracción inadecuada de productos forestales y la cacería furtiva. En este sentido el artículo 80 de la Ley Orgánica del Ambiente (2006) incluye, entre las actividades susceptibles de degradar el ambiente “las que directa o indirectamente contami-

nen o deterioren el aire, el agua, los fondos marinos, el suelo o el subsuelo o incidan desfavorablemente sobre la fauna y la flora” al igual que “cualesquiera otras actividades capaces de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre las comunidades biológicas, la salud humana y el bienestar colectivo”.

Por otra parte, el artículo 65 de la Ley Penal del Ambiente (2012) establece que el que “provocare un incendio en selvas, bosques o cualquier área cubierta de vegetación natural, será sancionado con prisión de uno a seis años, y multa de mil a seis mil unidades tributarias”, lo cual evidencia que las acciones de quema desarrolladas dentro de la Reserva Forestal de Ticoporo ciertamente constituyen delitos ambientales.

Como se ha señalado, uno de los principales problemas del área en estudio son las invasiones. En este sentido el artículo 40 de la Ley Penal del Ambiente (2012) establece que el que “ocupare ilícitamente áreas naturales protegidas... en violación de las normas sobre la materia, será sancionado con prisión de dos (2) meses a un (1) año y multa de doscientas (200) a mil (1.000) unidades tributarias.” Sin embargo, tal y como lo señala el Informe Anual del Fiscal General de la República (Ministerio Público, 2005), este delito se comete frente a la mirada complaciente o impotente de la Guardia Nacional y son acompañadas por actividades delictivas ordinarias como el secuestro y amedrentamiento de funcionarios públicos, extracción ilegal de madera, destrucción de plantaciones, entre otras. Pareciera que la intención es la de obligar tanto al Estado como a las empresas, a claudicar en el desempeño de sus responsabilidades o en la defensa de sus intereses.

Paralelamente a esta realidad, Guerra y Ponte (2001), señalan que el sector forestal ha sido identificado en distintos documentos como uno de los prioritarios para el desarrollo nacional. La vocación forestal natural del Estado Barinas le ofrece la oportunidad de convertirse en uno de los estados que mejor podría beneficiarse de los proyectos en consideración. Sin embargo las inversiones previstas no pueden materializarse mientras no se demuestre la sincera intención del gobierno por respetar, y hacer respetar, el estado de derecho sobre el que se basarían estas inversiones, de manera que se lo-

gre impulsar realmente el desarrollo del sector forestal. Se evidencia así una contradicción entre los planes existentes y la impunidad con la que se viola el ordenamiento jurídico y territorial en el que esos planes se fundamentan.

## 2. El ejercicio de la acción penal en la Reserva Forestal de Ticoporo

El ejercicio de la acción penal en la Reserva Forestal de Ticoporo se inicia con un nuevo marco legal a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999. Esto significó la creación de nuevas dependencias del Ministerio Público en todo el país cuyos despachos, acordes con cada jurisdicción, deberían conocer la totalidad de los delitos ocurridos en cada zona del país, lo cual significó que esta instancia pasara de ser un actor del proceso penal a un protagonista del mismo.

Esta nueva estructuración, para la cual el Ministerio Público no estaba suficientemente preparado, implicó la llegada de un gran número de expedientes a los distintos despachos fiscales a nivel nacional, los cuales debían conocer de todos los delitos, independientemente de la materia que se tratase. Por esta razón se inicia una segunda fase de adaptación a los cambios estipulados con la creación de dependencias fiscales con personal especializado en los distintos delitos: Drogas, Protección y Responsabilidad Penal de Niños y Adolescentes, Salvaguarda del Patrimonio Público, Derechos Fundamentales y Defensa Integral del Ambiente.

Para el año 2003 se crea la Fiscalía Undécima del Ministerio Público del Estado Barinas especializada en Defensa Integral del Ambiente y Delito Ambiental. A partir de ese momento se remiten, a esta dependencia, desde el nivel central, más de cuatrocientas (400) causas por delitos ambientales que se encontraban en fase de investigación desde 1999. Es en ese tiempo cuando parecía viable y suficientemente convincente que el Ministerio Público solicitase, en nombre del Estado Venezolano, el cumplimiento de la normativa legal vigente relacionada con la situación de la Reserva Forestal de Ticoporo. Sin embargo el ejercicio de la acción pe-

nal, tal y como está establecido en el estamento jurídico, significaría la desocupación forzosa de las personas que tienen años ocupando ilícitamente la zona y a las que el propio Estado, a través de figuras como cooperativas y asociaciones, les ha dado participación en el aprovechamiento de los productos forestales existentes en esta ABRAE.

Se evidencia entonces que la problemática de Ticoporo tiene grandes implicaciones sociales por cuanto se afecta a toda una comunidad que durante años ha visto, en el uso y aprovechamiento de los productos forestales que allí existían, su única fuente de trabajo y de sustento familiar. Es por ello que en 2004 se dictan, mediante la Resolución N° 248 (Ministerio del Ambiente, 2004), los fundamentos y normas generales para la ejecución del Programa de Manejo Integral Comunitario del Bosque en la Reserva Forestal de Ticoporo, con base en principios de corresponsabilidad, solidaridad, participación social y conservación de los recursos naturales y orientado hacia la defensa del patrimonio forestal de la nación y el desarrollo endógeno de las comunidades locales asentadas en ese espacio geográfico.

Esta Resolución marca una nueva pauta en las consideraciones para aplicar las normas legales vigentes en la Reserva Forestal de Ticoporo. En primer lugar el hecho de que el Estado Venezolano haya reconocido la existencia de comunidades enteras dentro de esta zona, hace que el tratamiento jurídico no sea el de ocupantes ilegales, pues se trata de grupos organizados que en los últimos años han logrado obtener de las instituciones gubernamentales la ayuda y recursos propios que cualquier colectividad, establecida en un lugar distinto a una ABRAE, tienen opción de lograr. En este sentido, el artículo 5 de la mencionada Resolución establece que el Estado garantiza a las comunidades organizadas la permanencia pacífica dentro de la Reserva Forestal de Ticoporo para el desarrollo de los proyectos y/o actividades acordes con el Programa de Manejo Integral Comunitario del Bosque.

Otra consideración importante es que el ejercicio de la acción penal ahora se circunscribe a la violación de las normas técnicas existentes, es decir, a los manejos in-

adecuados del bosque por parte del Programa de Manejo Integral Comunitario del Bosque. En este sentido el mayor obstáculo consiste en establecer el mecanismo de reparación del daño al ecosistema y la forma de resarcir ese daño, ya que no existe una fórmula única para su valoración en virtud de la complejidad técnica que significa cuantificar monetariamente la restauración del ambiente para llevarlo a las condiciones naturales pre-existentes al ilícito penal cometido. En la práctica este conflicto se ha resuelto con la oferta del imputado de prestar sus servicios al Estado Venezolano, a través de cualquiera de sus instituciones, llevando a cabo alguna actividad que intente resarcir el daño causado al patrimonio natural.

Según el Ministerio Público (2005) estas actividades han devenido en interesantes resultados por cuanto, además de lograr medianamente un castigo, sin la aplicación de medidas privativas de libertad, se consigue asimismo que el imputado asuma su responsabilidad y, mediante su trabajo, le retribuya a la nación el daño cometido. De esta manera se fomenta, también, un ambiente de concienciación social que es uno de los fines ideales para los cuales fue creada la Ley Penal del Ambiente.

Ahora bien, sería necesario medir dentro de unos cinco años los efectos generales de la aplicación masiva de estos mecanismos de manera que se logre conocer la eficacia de la aplicación de la normativa vigente en la Reserva Forestal de Ticoporo, determinándose, además, los efectos de los planes de reforestación a los cuales han sido obligados los imputados.

### 3. Análisis de las Estrategias Gerenciales

En el proceso de revisión de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, se consideraron los factores económicos, políticos, sociales y culturales que inciden sobre la aplicación del marco legal vigente en la Reserva Forestal de Ticoporo, especialmente desde el ámbito de actuación de la Unidad Operativa para la Reserva Forestal de Ticoporo – oficina técnica adscrita al Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo, Hábitat y Vivienda - y que posibilitan la construcción de escenarios anticipados para reorientar las acciones de-



sarrolladas hasta ahora en este espacio. A continuación se presentan los aspectos más relevantes obtenidos del análisis de cada uno de estos elementos.

### **Fortalezas:**

a) Legales: La Reserva Forestal de Ticoporo está respaldada por un marco legal específico. En Venezuela existe un marco legal en materia de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, expresado en la Ley Orgánica del Ambiente (2006) y la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983), que han orientado la gestión ambiental desde hace casi tres décadas, donde el principio fundamental es el desarrollo sustentable. La Ley Penal del Ambiente (2012) contempla sanciones para los infractores en materia ambiental y la reciente Ley de Bosques y Gestión Forestal (2008) crea los principios que rigen la gestión forestal en nuestro país.

Por otra parte Venezuela ha suscrito y ratificado un gran marco legal en materia de tratados internacionales relacionado directa e indirectamente con el sector forestal, bosques y áreas protegidas.

b) Institucionales: contar con una unidad operativa para la Reserva Forestal de Ticoporo representa un avance institucional, toda vez que permite que desde dicha unidad pueden ejecutarse algunas acciones que se requieren para mejorar la situación de esta reserva forestal.

Además en la zona donde se ubica esta ABRAE, se encuentra el recurso humano especializado para laborar en esta unidad. Existe una larga experiencia en la formación profesional, en el área ambiental, en distintas instituciones de educación superior en la región y también a nivel nacional.

c) Económicas: La Reserva Forestal de Ticoporo constituye un ente dinamizador del desarrollo socio-económico regional al contribuir a la creación de empleo estable y permanente en el medio rural, gracias a la disponibilidad de tierras aptas

para el establecimiento de plantaciones.

### **Oportunidades:**

a) Legales: La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) contempla como principio fundamental el desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable; promueve la descentralización, la participación individual y comunitaria, la educación ambiental y la agricultura sustentable para alcanzar el desarrollo rural integral; y contempla la consulta pública para garantizar la participación directa de las personas en la solución de problemas.

b) Económicas: La Reserva Forestal de Ticoporo, como todas las reservas forestales, tiene como fin fundamental la producción de madera para proveer de materia prima a la industria de este ramo, por lo que se podría mejorar su cadena productiva en la zona.

Igualmente, están los beneficios derivados de los servicios ecoturísticos de esta ABRAE, que son altamente demandados en estos tiempos.

Por otra parte, el desarrollo comercial actual del Estado Barinas ha permitido el establecimiento de entidades de ahorro y préstamo y agencias bancarias cuyas políticas de financiamiento pueden ser adaptadas a los proyectos productivos diseñados para Ticoporo.

c) Sociales: La presencia de actores académicos, gremiales, industriales y ambientalistas con amplia experiencia y conocimientos que pueden contribuir en la construcción y fortalecimiento de instancias de diálogo y concertación que sirvan para apuntalar las posiciones destinadas al rescate de la Reserva Forestal de Ticoporo, a través del cumplimiento de la normativa legal vigente para esos espacios.

La existencia de emisoras comunitarias las cuales posibilitan el diseño e implementación de estrate-

gias de comunicación social efectivas para crear una opinión pública favorable hacia el cumplimiento de las normas existentes, así como el manejo sustentable del área.

d) Políticas: La determinación del Estado de recuperar la figura de la Reserva Forestal de Ticoporo, lo cual conlleva a que las instituciones nacionales pongan en práctica acciones para el fortalecimiento del sector forestal.

e) Institucionales: El control sobre el territorio en materia de ilícitos ambientales es función de la Guardia Nacional, componente de la Fuerza Armada Nacional, institución que posee varios puestos de comando dentro de la Reserva Forestal de Ticoporo, ocupando un lugar de suma importancia en la gestión gubernamental, en materia de guardería ambiental y de los recursos naturales.

### **Debilidades:**

a) Institucionales: La Reserva Forestal de Ticoporo no cuenta con programas comunes con las instituciones encargadas del desarrollo rural. Asimismo no existen mecanismos comunes de resolución de conflictos entre estas partes.

Además no están presentes elementos que faciliten la rendición de cuentas tanto de la unidad operativa como de los organismos públicos encargados de las políticas de desarrollo forestal. En la actualidad existe una fuerte vinculación política de los representantes de los órganos del sector público, lo que incide en que se creen instancias poco pertinentes, con participación casi exclusiva de algunos grupos políticos, dificultando el diálogo técnico entre todos los actores.

Los programas de educación ambiental implantados no han logrado crear una conciencia ambiental sólida en los ocupantes de la Reserva Forestal de Ticoporo, lo que exige mantener un estricto sistema de control que requiere altos presupuestos.

Ha habido poca divulgación del contenido del marco legal venezolano, existiendo un deficiente seguimiento y monitoreo de su cumplimiento, a lo que se suma que el flujo de información que se genera en los eventos científicos y técnicos nacionales e internacionales no es el más adecuado.

b) Políticas: La Reserva Forestal de Ticoporo es considerada como obstáculo para la dotación de tierras y en algunos casos es vista como una fuente transitoria de ingresos para financiar la actividad agropecuaria, desde el ámbito de las políticas de desarrollo agrícola. Se han desarrollado planes y proyectos que conllevan a la ampliación de la frontera agrícola en detrimento de los bosques y en violación del marco legal existente. Esto hace ver que la actividad agropecuaria ha estado desarticulada del manejo sustentable de los recursos.

No hay compatibilidad entre las políticas sectoriales, las cuales han estado dirigidas hacia la dotación de tierras con fines agrícolas, en detrimento de la cobertura boscosa.

c) Legales: No existe, dentro de la jurisdicción del Municipio Sucre del Estado Barinas, que comprende parte del área de la Reserva Forestal de Ticoporo, un tribunal competente para conocer los casos vinculados con los delitos ambientales. Por esta razón deben llevarse a los tribunales ordinarios del Circuito Judicial Penal del Estado Barinas, lo que significa la movilización de funcionarios y testigos, causando gastos al Estado venezolano.

### **Amenazas:**

a) Políticas: Las acciones llevadas a cabo por el Estado Venezolano, a través de sus políticas gubernamentales, han comprometido el patrimonio forestal de la Reserva Forestal de Ticoporo y han desincentivado las actividades forestales productivas. Desde distintos ámbitos se promueve la ocupación de bosques con fines agrícolas y la entrega de tierras forestales bajo supuestas conce-

siones comunitarias, sin criterios claros del cumplimiento del marco legal, lo cual podría desembocar en un desinterés total hacia el desarrollo forestal sustentable y el incumplimiento del marco legal aplicable a esta ABRAE. Esta situación puede derivar en la eliminación del programa de concesiones forestales debido a la pérdida del potencial productivo causado por las actividades extractivas y de las invasiones. Sin la aplicación de las sanciones establecidas en el marco legal vigente, se puede generar un ambiente de impunidad dentro de la Reserva.

b) Institucionales: Las actividades de extracción de productos forestales, en violación del marco legal venezolano, traen como consecuencia el agotamiento progresivo del potencial forestal del área, sin que los programas de reforestación sean suficientes como para contrarrestar dicha situación.

Por otra parte la eliminación de programas de investigación de larga data generan como consecuencia la inexistencia de información científica suficiente y actualizada para generar propuestas destinadas a salvaguardar los espacios de la Reserva Forestal de Ticoporo.

Por otra parte la eliminación de programas de investigación de larga data trae como consecuencia la inexistencia de información científica suficiente y actualizada para generar propuestas destinadas a salvaguardar los espacios de la Reserva Forestal de Ticoporo.

d) Legales: No existe compatibilidad entre las normas existentes para el desarrollo rural y las políticas de desarrollo forestal. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001) no incluye las actividades forestales como sistemas productivos ni asigna la actividad forestal a las tierras de escaso potencial agrícola. Por otra parte, aunque existen normas que contemplan el sistema productivo forestal como una práctica conservacionista, existen numerosas limitaciones legales para el establecimiento de plantaciones, dando atención solamente a la repoblación forestal. Las normas

específicas establecen trámites excesivos para su aprovechamiento, lo que desincentiva la inversión en esta actividad.

El excesivo conjunto de requisitos para desarrollar actividades forestales y la ausencia de respuestas oportunas a los planteamientos hechos por las comunidades por parte de las instituciones del Estado, contribuyen a generar un ambiente de impunidad y de violación continuo del marco legal vigente.

Finalmente, existe discrecionalidad administrativa en la asignación de permisos y en la adjudicación directa de productos forestales, lo cual puede disminuir el interés de los ocupantes de la Reserva Forestal de Ticoporo por la ejecución de programas que realmente comulguen con las necesidades sociales de la comunidad y con el marco jurídico existente.

c)Económicas: La Ley de Bancos vigente no permite otorgar financiamiento en las condiciones que requiere el sector forestal. La banca privada solo ha financiado actividades extractivas.

Por otra parte el fortalecimiento de las políticas de importación de materia prima, implantadas por los organismos responsables de la economía nacional, sin la debida coordinación interinstitucional, desincentivan el manejo forestal sustentable, reducen la oferta de empleo y el valor agregado nacional, lo cual se traduce en un cambio de la vocación forestal de la Reserva de Ticoporo, dando paso a actividades netamente agrícolas.

La situación económica actual del país hace que las inversiones en el sector maderero se vean afectadas, lo que influye en la vitalidad de las industrias de esta área y sus competidores.

En la tabla N° 1 se muestran, en forma de listado, los aspectos descritos anteriormente y que constituyen los factores FODA, los cuales permitieron determinar las estrategias gerenciales que se derivan de su análisis y que se presentan a continuación.

TABLA N° 1. FACTORES FODA

| FORTALEZAS   | DEBILIDADES  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Amplio marco legal</li> <li>✓ Disponibilidad de tierras</li> <li>✓ Participación de la comunidad en procesos de consulta pública</li> <li>✓ Comunidad organizada</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Ausencia de órganos jurisdiccionales</li> <li>✚ Órganos de investigación sin recursos materiales ni humanos</li> <li>✚ Población no capacitada técnicamente para llevar a cabo proyectos.</li> <li>✚ Tradición agrícola de la comunidad</li> <li>✚ No existe censo actualizado de los ocupantes ni catastro del área</li> <li>✚ Desconocimiento de la normativa legal por parte de los ocupantes</li> </ul> |
| OPORTUNIDADES  | AMENAZAS   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Políticas de Estado para el rescate de la Reserva.</li> <li>■ Presencia de un comando de la Guardia Nacional</li> <li>■ Formación profesional en el área ambiental dentro de las universidades locales.</li> <li>■ Creación de organismos estatales de financiamiento.</li> <li>■ Oportunidad de empleo y participación para toda la comunidad.</li> <li>■ Alta demanda de productos forestales en el mercado nacional</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>✚ Aumento de las invasiones y actividades extractivas.</li> <li>✚ Desarrollo de Programas para la ampliación de la frontera agrícola.</li> <li>✚ Excesiva permisología para la obtención de autorizaciones y recursos.</li> <li>✚ Agotamiento del potencial forestal.</li> <li>✚ Ausencia de estudios técnicos actualizados.</li> <li>✚ Discrecionalidad administrativa en la entrega de permisos</li> </ul>  |

Fuente: Elaboración propia

#### 4. Estrategias gerenciales para la aplicación de la normativa ambiental vigente

A continuación se presentan las distintas opciones de estrategias gerenciales derivadas del análisis realizado, tomando como base las definiciones hechas por Davis (2003) y Serna (1997).

- Estrategias DA (Debilidades/Amenazas): Estas buscan minimizar tanto las debilidades como las amenazas detectadas. En este sentido se plantean la siguientes estrategias:

a) Impulsar el censo y catastro de los ocupantes de la Reserva Forestal de Ticoporo. Esta acción permitiría determinar las responsabilidades pertinentes, en caso de infracciones a la normativa vigente, así como propiciaría un sentido de pertenencia de estos espacios generando la obligación tácita de su cuidado y protección, evitando así las ocupaciones ilegales.

b) Estandarizar y sincerar los requisitos para la obtención de autorizaciones de explotación por parte de los ocupantes de la Reserva, lo que podría contribuir a la disminución de la extracción ilícita de productos forestales, ya que se estarían facilitando los trámites para estas actividades. Esto permitiría igualmente un control más eficiente sobre el patrimonio forestal, coadyuvando en el diseño de programas de conservación y manejo sustentable del bosque.

c) Proponer una campaña publicitaria agresiva destinada a promover el conocimiento del ordenamiento jurídico que rige a la Reserva Forestal de Ticoporo, así como su importancia desde el punto de vista económico y ambiental, de manera que los ocupantes de la zona estén al tanto de las actividades permitidas y restringidas, así como las sanciones que pudiesen aplicarse. Esto probablemente disminuiría las estadísticas delictivas y reduciría la velocidad con la cual se agota el patrimonio forestal de la zona.

- Estrategias DO (Debilidades/Oportunidades): Se plantean con el fin de minimizar las debilidades y potenciar las oportunidades. Así tenemos:

a) Promocionar un plan de reforestación masiva que permita que los recursos del bosque sean aprovechados por la propia comunidad, contando con el apoyo de los viveros forestales bajo la responsabilidad del Estado a través de la Misión Árbol.

b) Involucrar a las universidades y profesionales del ramo en la formulación de proyectos de desarrollo sustentable para la Reserva Forestal de Ticoporo, con lo cual se impulsarían experiencias

que permitan capacitar técnicamente a la población en la ejecución de mejores proyectos que rompan con la tradición agropecuaria y permitan implantar modelos forestales sustentables de desarrollo acordes con la normativa ambiental vigente.

c) Apoyar el financiamiento de proyectos públicos y privados para la Reserva Forestal de Ticoporo a través de entes regionales, que permitan desarrollar el reglamento de uso de este espacio y, en el mediano plazo, cumplir con la demanda de productos forestales en el mercado nacional.

- Estrategias FA (Fortalezas/Amenazas): Buscan minimizar las amenazas potenciando las fortalezas. Se incluyen aquí las siguientes:

a) Establecer planes de vigilancia y control por parte de la Guardia Nacional de Venezuela conjuntamente con la comunidad, lo que compensaría la carencia de recursos materiales y humanos para hacer estos trabajos en una extensión de terreno tan grande. La colaboración de las comunidades, en este sentido, está establecida en el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Reserva Forestal de Ticoporo (2008).

b) Promocionar un plan de reforestación masiva que permita que los recursos del bosque sean aprovechados por la propia comunidad, contando con el apoyo de los viveros forestales bajo la responsabilidad del Estado a través de la Misión Árbol.

c) Revisar los programas educativos desarrollados hasta la fecha, a fin de actualizarlos o diseñar unos nuevos destinados a destacar las ventajas de la actividad forestal, lo que permitiría despertar el interés de los habitantes en la ejecución de proyectos acordes con la vocación y objetivos de la Reserva.

- Estrategias FO (Fortalezas/Oportunidades): Destinadas a maximizar tanto las fortalezas como las oportunidades. En este sentido se plantean:

a) Realizar un diagnóstico de la tenencia de la tierra y la priorización de las necesidades de la co-

munidad, lo que permitiría legitimar la tenencia de la tierra por parte de los ocupantes de la Reserva, generando un sentido de pertenencia que probablemente se traduciría en el respeto a la normativa jurídica.

b) Instaurar mesas de diálogo efectivas entre los actores involucrados en la gestión de la Reserva, que permita conocer las necesidades de los ocupantes, aplicar el marco legal existente, sincerar el uso y aprovechamiento racional de los productos forestales, de manera que la gestión se haga en forma eficaz y eficiente.

## Conclusiones

A pesar de que Venezuela cuenta con un compendio legal bastante extenso y complejo para la regulación del desarrollo de actividades susceptibles de degradar el ambiente, no se ha avanzado en la resolución de casos y mucho menos se ha logrado resarcir los daños ambientales ni los impactos que por años se han presentado en la Reserva Forestal de Ticoporo.

Un enfoque gerencial en la búsqueda de situaciones objetivas, sobre la base del análisis de la realidad actual de esta ABRAE permite conocer que es un espacio cuyas condiciones cuantitativas y cualitativas constituyen un elemento importante en el desarrollo sustentable de la industria maderera nacional y en la preservación de nuestros ecosistemas. Sin embargo, el Estado carece actualmente de los recursos humanos y económicos para enfrentar programas destinados a su conservación y mucho menos a su rescate. Sumado a esta situación, el avance de la ocupación de sus espacios para la ampliación de las fronteras agrícolas es la primordial amenaza de lo poco que queda del bosque de Ticoporo. La entrada en vigencia del Plan de Manejo y Reglamento de Uso de la Reserva Forestal de Ticoporo (2008) brinda la mayor oportunidad en la toma de decisiones para lograr la recuperación de este espacio. Sumado a esto, están las estrategias propuestas en este trabajo que surgen del análisis de los documentos existentes (legales, científicos, técnicos, académicos, teóricos) relaciona-

dos con la gestión y manejo de Ticoporo a lo largo de los años.

## Referencias Bibliográficas

ARISMENDI, José; VARELA, Darvis y SANTANA, Luz. (1999). La geomática como herramienta para el manejo de áreas naturales protegidas. Caso de estudio: La Reserva Forestal de Ticoporo, Estado Barinas. Sexta Conferencia de Usuarios ESRI Latinoamérica. 12 al 16 de abril, Caracas (paper).

DAVID, Fred. (2003). Conceptos de administración estratégica. (Novena edición). México: Prentice Hall.

Decreto 1.041, Gaceta Oficial N° 29.853, Congreso Nacional. Publicada el 13 de julio de 1972.

DE LOS RÍOS, Isabel. (1994). Derecho del ambiente. Especial referencia a las disposiciones penales. (Segunda edición). Caracas: Impregráficas.

FRIAS, Jorge. (1996). El proceso ejecutivo del delito. Caracas: Livrosca.

GUERRA, Alexis y PONTE, Beatriz. (2001). Un modelo político para la gerencia pública en Venezuela. México: Grijalbo.

Ley de Bosques y Gestión Forestal, Gaceta Oficial N° 38946, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada el 5 de junio de 2008.

Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, Gaceta Oficial N° 37323, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada el 13 de noviembre de 2001.

Ley Orgánica del Ambiente, Gaceta Oficial N° 5833, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada el 22 de diciembre de 2006.

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Gaceta Oficial N° 3228, Congreso de la República de Venezuela. Publicada el 11 de agosto de 1983.

Ley Penal del Ambiente, Gaceta Oficial N° 39913, Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Ve-

nezuela. Publicada el 2 de mayo de 2012.

Ministerio del Poder Popular para el Ambiente y Servicio Forestal Venezolano (2004). Recursos Forestales de Venezuela. Caracas: Autores.

Ministerio Público. (2005). Informe anual del Fiscal General de la República. Caracas: Autor.

OCHOA, Guido; ALVARADO, Carlos; OBALLOS, Jajaira; PEREYRA, Jorge y VARGAS, Franklin. (2005). "Caracterización de tierras de la unidad experimental, Reserva Forestal de Ticoporo, Barinas, Venezuela, con fines de ordenamiento". *Interciencia*. 30, 221-227.

OVIEDO, Carlos. (1994). Pobladores rurales y áreas protegidas en América Latina. Simposio Nacional de Áreas Protegidas de Ecuador. (paper).

Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Reserva Forestal de Ticoporo, Gaceta Oficial N° 38946, Ministerio del Ambiente. Publicada el 5 de junio de 2008.

POZZOBÓN, Enio y OSORIO, Ramón. (2002). "Evaluación de las deforestaciones en la Reserva Forestal de Ticoporo, estado Barinas-Venezuela, en base al análisis multitemporal de imágenes de percepción remota". *Revista Geográfica Venezolana*. 43, 215-235.

Resolución N° 248, Gaceta Oficial N° E-5575, Ministerio del Ambiente. Publicada el 5 de enero de 2005.

RODRIGUEZ, William. (2003). Protección por parte del Estado en las Reservas Forestales. Tesis inédita de Ingeniería Forestal, Universidad de los Andes, Mérida.

ROJAS, Jesús. (2001). EMALLCA: invasiones agrarias y manejo integral comunitario del bosque de Ticoporo. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.

SERNA, Humberto. (1997). Planificación estratégica. Colombia: Editores 3.