



SITUACIÓN LEGAL DE LOS HUMEDALES EN VENEZUELA

JAIME PONCE GARCÍA



Agradecimiento

Esta investigación **Situación legal de los humedales en Venezuela** comparte los resultados basados en esfuerzos del equipo técnico y de los expertos participantes en el proyecto “Mapping and Designing a Conservation and Management Approach for the Amazonian Wetlands”.

Expresamos nuestro más sincero agradecimiento a todos los profesionales que, con conocimiento y experiencia, enriquecieron el primer encuentro regional celebrado en Brasilia, en marzo de 2024. Su valiosa contribución fue esencial para avanzar en la definición y clasificación de los humedales de la Pan-Amazónica, así como para identificar los vacíos críticos en el mapeo y las políticas públicas asociadas, y para elaborar la estrategia de incidencia y comunicación del proyecto. Asimismo, expresamos nuestro más profundo agradecimiento a las instituciones **Wataniba, Provita, IBC, GAIA, ISA, Ecociencias, FAN, Raisg, MapBiomias, MapBiomias Agua** que brindaron un apoyo esencial a este proyecto.

El compromiso y la dedicación de todos los actores involucrados son fundamentales para avanzar en la protección de este ecosistema, que actualmente enfrenta desafíos globales frente al cambio climático, la contaminación, los cambios en el uso del suelo y otras amenazas emergentes. Este esfuerzo conjunto refleja la importancia de trabajar en alianzas para garantizar la conservación y gestión sostenible de los humedales amazónicos.

Desarrollado por:

RAISG

RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN
SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA

Con el apoyo de:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

Créditos

Desarrollado por:

RAISG

RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN
SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA

Con el apoyo de:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

Autor

Jaime Ponce García
Consultor Legal

Revisores

Luis Salas Rodríguez
Director Ejecutivo

Tina Oliveira Miranda
Coordinadora SISA

Wataniba

2025

Presentación

Venezuela es uno de los países con mayor cantidad de humedales en Latinoamérica, con una superficie estimada en más de 3 millones de hectáreas.

Los hay de todo tipo y en toda su geografía. La amplia gama ecosistémica en un país cuya ubicación geográfica y geomorfología supone la coexistencia de costas, mares, llanos, grandes ríos y lagunas, zonas montañosas, boscosas, selváticas, áridas o semiáridas, islas, formaciones coralinas y de manglares, etc., explica el que existan al menos unos 158 humedales, según lo contabilizado por el Ministerio de Ecosocialismo MINEC,

De estos, 60 están protegidos como **Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE)** y 5 están amparados por la Convención RAMSAR, el tratado internacional que tiene como objetivo la conservación y el uso racional de los humedales a nivel mundial. Sin embargo, esta diversidad de humedales contrasta con lo poco visibles o anónimos que resultan.

Es decir, en Venezuela existen humedales muy conocidos. Por ejemplo: Los Roques, la Laguna de La Restinga, el Delta del Orinoco o los Esteros de Camaguán.

No obstante, a efectos del imaginario nacional no son considerados y ni siquiera conocidos como humedales. Condición que en buena medida se replica a nivel jurídico legal.

En efecto, una primera y sencilla conclusión a extraer de un análisis legal de la materia de humedales en Venezuela, es que, en sentido estricto, los mismos prácticamente no existen en cuanto tales en el ordenamiento jurídico.

Existe en todo caso una amplia gama de legislación que los aborda de manera indirecta, ninguna de los cuales los agrupa bajo dicha categoría.



Refugio de Fauna Cuare, Estado Falcón. Humedal costero venezolano incluido en la lista RAMSAR.

Así las cosas, se considera que la primera legislación venezolana en incluir a los humedales fue la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT), de 1983, aunque sin nombrarlos expresamente.

La LOPOT incluye dentro del artículo 15 las **Áreas Protegidas bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE)**, áreas del territorio nacional sometidas a un régimen especial de manejo para su protección.

Pero a pesar del largo inventario no incluye formalmente el término “humedales”. En su lugar, hace referencia al caso de “planicies inundables”.

En el resto de la legislación venezolana tampoco aparece el término “humedal”, a excepción del artículo 80 de la **Ley Orgánica del Ambiente** de 2006 donde aparece una vez sin especificar mayores cosas y dentro de una lista bastante poco precisas de ecosistemas a ser afectados por actividades degradantes del ambiente. Veamos:

Artículo 80: Se consideran actividades capaces de degradar el ambiente:

1. Las que directa o indirectamente contaminen o deterioren la atmósfera, agua, fondos marinos, suelo y subsuelo o inciden desfavorablemente sobre las comunidades biológicas, vegetales y animales
2. Las que aceleren los procesos erosivos y/o incentiven la generación de movimientos morfodinámicos, tales como derrumbes, movimientos de tierra, cárcavas, entre otros.
3. Las que produzcan alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas.
4. Las que generan sedimentación en los cursos y depósitos de agua.
5. Las que alteren las dinámicas físicas, químicas y biológicas de los cuerpos de agua.
6. Las que afecten los equilibrios de los **humedales**.

Esto trae como resultado una invisibilización de los humedales en la legislación venezolana. Invisibilización que puede resultar de la propia complejidad a la hora de caracterizar a los humedales.



Esteros de Camaguán, estado Guárico, Venezuela.

En efecto, la categoría más utilizada sobre humedales en Venezuela es la estipulada en la Convención de Ramsar, la cual los define los como: «*Extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de agua marina, cuya profundidad de marea no exceda los 6 metros.*»

Como se puede ver, a efectos prácticos, esto involucra ecosistemas muy diversos entre sí, lo que dificulta englobarlos dentro de una visión común que propenda a su conservación.

Por otra parte, y no es un dato menor ni meramente anecdótico, a efectos del desarrollo urbano y de asentamiento humano en general, en Venezuela muchos ecosistemas que podrían incluirse bajo la caracterización de humedales, son vistos como problemas a resolver más que como ecosistemas a proteger e inclusive aprovechar.



Funcionarios de la Dirección Nacional de Malariología en los años cincuenta. Fotografía: Dirección de Salud Ambiental del Estado Bolívar, Venezuela

Los pantanos son tal vez el mejor ejemplo: percibidos por la mayoría de la población y por decisores de políticas públicas como lugares peligrosos que deben ser intervenidos y en la medida de lo posible eliminados.

Lo mismo ocurre con lagunas o zonas inundables cercanas a asentamientos humanos o de actividades industriales, en especial aquellas que no albergan fauna llamativa o cuyo paisajismo no es el más atractivo desde el punto de vista turístico.

La larga historia de lucha contra el paludismo en el país, lucha que de hecho fue bandera del proceso de urbanización nacional durante las primeras décadas del siglo XX, en parte explica este fenómeno.

No es un dato menor recordar que, de hecho, el término “paludismo” viene de la palabra “palude”, que en italiano significa “pantano”, mientras que malaria hace referencia al “mal aire” que emana de los pantanos y que suponían era el causante de la enfermedad, que causó estragos en los tiempos del Imperio Romano y en parte explica el grado avanzado en materia de acueductos en la época.



Jornadas de fumigación en humedales cercanos a áreas rurales

Los humedales en cuanto categoría y en cuanto realidad

Ahora, si bien es cierto que el término “humedal” no aparece en la legislación venezolana, también lo es que no por ello están desprotegidos desde el punto de vista jurídico.

Lo que esto significa es que en vez de una norma amplia en materia de humedales, existe a cambio un conjunto de normas dispersas en diferentes instrumentos legales como por ejemplo las leyes que se aplican a la vida silvestre, al recurso forestal, a la zona marítimo terrestre, a las aguas, a la pesca, y legislación ambiental en general.

Esta cantidad de legislación dispersa en diferentes documentos legales seguramente coadyuva a la poca claridad en el tema, en algunos casos conduce al solapamientos de competencias, al tiempo que crea lagunas legales y debilidades jurídicas. Pero constituye un régimen legal que hace que el trabajo no parta de cero.

Adicionalmente, Venezuela es signataria de la **Convención RAMSAR**, tratado internacional que, como ya comentamos, tiene como objetivo la conservación y el uso racional de los humedales a nivel mundial. En estos momentos, cinco son los humedales venezolanos que se cuentan dentro de la lista RAMSAR, dada su importancia no solo nacional sino mundial:

1. La Laguna de la Restinga, en el estado Nueva Esparta.
2. La Laguna de Tacarigua, en el estado Miranda.
3. El Archipiélago de Los Roques, en el Territorio Insular Miranda.
4. La Ciénaga Los Olivitos, en el estado Zulia.
5. Cuare, en el estado Falcón.

Los tres primeros están protegidos bajo la figura de Parque Nacional, mientras que los dos últimos son Refugios de Fauna.

En lo referente a la legislación nacional, tal vez la ley más importante vinculada a los humedales sea la **Ley de Aguas**. Publicada en la Gaceta Oficial. N° 38.595 de fecha 02/01/2007, esta ley tiene por objeto establecer las disposiciones que rigen la gestión integral de las aguas, como elemento indispensable para la vida, el bienestar humano y el desarrollo sustentable del país, al tiempo que establece su carácter estratégico e interés para el Estado. Debe aclararse, que esta ley tampoco menciona a los humedales de manera expresa, pero dicta un conjunto de normas y sanciones destinadas a la conservación de los cuerpos acuíferos, independientemente de su naturaleza, lo que incluye lagos, lagunas, cañadas, esteros, pantanos, ríos, arroyos, etc.

Debe destacarse el contenido de la Sección tercera, Capítulo II, del Título VI de la Ley, por cuanto se trata de las áreas bajo régimen de administración especial (ABRAE) para la gestión integral de las aguas. De lo que se trata es de establecer diferentes zonas protectoras de cuerpos de agua y las reservas hidráulicas, a fin de proteger áreas sensibles de las cuales depende la permanencia y calidad del recurso y la flora y fauna silvestre asociada

Por su parte, **la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire**, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.207, 28 de diciembre de 2015, aunque tampoco hace mención directa a los humedales, es importante porque establece pautas de protección directa a los espacios acuáticos.

En cuanto a la calidad del agua, la ley comprende los aspectos relativos a su clasificación atendiendo a las características según sus diferentes usos; las actividades capaces de degradar las fuentes de aguas naturales, sus recorridos y su represamiento; la reutilización de las aguas residuales previo tratamiento; el tratamiento; la protección integral de las cuencas hidrográficas; el seguimiento continuo y de largo plazo de la calidad de los cuerpos de agua; el seguimiento continuo de los usos de la tierra y sus impactos sobre las principales cuencas hidrográficas, que abastecen de agua a las poblaciones humanas y los sistemas de riego de las áreas agrícolas.

Asimismo, fija la responsabilidad de los costos por daños, cuyos costos de recuperación, restauración, compensación y saneamiento del deterioro ambiental y los de reordenación, si es el caso, serán por cuenta del causante del daño.

Otros dos instrumentos jurídicos que vale la pena destacar son las denominadas **Normas para la Protección de Morichales** (1990) y las **Normas para la Protección de los Manglares y sus Espacios Vitales Asociados** (1991).

En cuanto a la primera, que establece la protección y conservación de los ecosistemas conocidos como "morichales", constituido por formaciones de la palma moriche, lo que implica por extensión normas de protección para las aguas de estos ecosistemas. Por caso, la construcción de cualquier tipo de obra destinada a represar o desviar el flujo de agua presente, debe ser debidamente autorizada por el Ministerio del Ambiente (ahora Ecosocialismo), quien debe determinar si se trata de una obra de utilidad pública, si es de carácter provisional para retener un contaminante, o si es una acción necesaria en la etapa de ejecución de un proyecto estratégico nacional.

En el caso de las normas para la protección de manglares, tiene como objeto la protección de los ecosistemas costeros que incluyen manglares, por cuanto "*constituyen los ecosistemas costeros tropicales más importantes*".

Conclusión

Como acabamos de ver, no existe en el país una legislación específica en materia de humedales. Y lo que existe, se encuentra disperso en una multitud de instrumentos legales que, en la mayoría de los casos, lo único que tienen en común es que tratan lo ambiental y tocan los humedales sólo tangencialmente.

Pudiera decirse en consecuencia, que esto trae como resultado una invisibilización de los humedales en la legislación venezolana. Invisibilización que seguramente no es adrede y en buena medida puede resultar de la propia complejidad –cuando no ambigüedad- a la hora de caracterizar los humedales.

En este sentido, una contribución importante sería avanzar en una propuesta de ley u otro instrumento legal, que visibilice y aborde específicamente el tema humedales propendiendo a su más efectiva protección. Pero avanzar en esto necesita avanzar en paralelo en una pedagogía ecológica que dé cuenta de los humedales y su importancia, pues a efectos de opinión pública también están invisibilizados en la medida que la categoría no es de uso común. Por otra parte, y no menos importante, esta pedagogía debe considerar que los humedales no solo están invisibilizados, sino que lo poco que se sabe de ellos no siempre es positivo.

En Venezuela, el término humedal muchas veces suele ser asociado con pantano, con aguas estancadas, con inundaciones, con terrenos inestables, con olores fétidos, transmisión de enfermedades y animales peligrosos. Y por ello, en lo inmediato, ser concebido como un problema a resolver con relleno o drenado.

Volviendo a la materia legal, además de lo ya dicho sobre la dispersión de los humedales en la legislación venezolana, hay que tomar en cuenta que la dispersión institucional también es importante. Un ejemplo de ello es que en sentido estricto, en materia de competencia los humedales se hallarían a medio camino entre el Ministerio de Ecosocialismo y el Ministerio para la Atención de las Aguas, sin que se sepa bien dónde empiezan las de uno y terminan las del otro.

No menos importante resulta saber que en el ámbito local y regional también existen ordenanzas, reglamentos, etc., que tienen alcance en las entidades regionales o municipales donde se formulan pero no más allá, lo que ahonda la dispersión. Lo que esto significa, es que más allá de lo aquí revisado, pueden existir tantas normas que afecten a los humedales como alcaldías, consejos municipales y regionales o gobernaciones las hayan dictado.