

QUINTA PARTE: RÉGIMEN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Una visita a las leyes referidas a la geografía, territorio y turismo. Las nuevas leyes de Espacios Acuáticos y Canalizaciones

Juan Carlos Sainz Borgo

*Profesor Agregado en el Instituto de Derecho Público y
Universidad Central de Venezuela*

I. INTRODUCCIÓN

El Ejecutivo Venezolano, en desarrollo de la tercera habilitación aprobada por parte de la Asamblea Nacional, promulgó un conjunto de 65 leyes, de las cuales 26 fueron publicados en la *Gaceta Oficial* del 31 de julio de 2008. El Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (MPPPCI) clasificó las leyes en siete grupos, de los cuales uno de ellos se refiere a las leyes en el área: “Geografía, territorio y turismo”, serán el foco del presente artículo¹.

1 Gobierno Bolivariano de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Decálogo de las Leyes Habilitantes. Septiembre 2008. Boletín de Noticias Nacionales. 18 de septiembre de 2008, entre otros. El documento clasifica las leyes aprobadas en el marco de la habilitación parlamentaria de la siguiente forma: “Militar; Geografía, territorio y turismo; Agricultura, ganadería, alimentación y servicios; Vivienda; Seguridad Social; Administración pública y ente gubernamentales; Economía y Bancos. Otras leyes aprobadas por el Ejecutivo y 16 de proyectos de leyes discutidos pero que fueron enviados a la Asamblea Nacional para que sea es-

Las leyes con contenidos geográficos, serán analizadas en relación con su impacto en la gestión de los espacios acuáticos y en particular desde la perspectiva de Derecho Internacional.

El artículo seguirá una metodología exegética, comparando las normas aprobadas en el periodo habilitante que feneció el 31 de julio de 2008, con las leyes derogadas, así como los proyectos y normativa constitucional que les dieron origen.

II. LEYES CON CONTENIDO GEOGRÁFICO

Según el MPPPCI las Leyes de carácter geográfico aprobadas en la habilitación son las Leyes Orgánica de Turismo, Orgánica de los Espacios Acuáticos, Ley de Transporte Ferroviario Nacional y Ley de Canalizaciones y Mantenimiento de las Vías Navegación. Sin embargo, la Asamblea Nacional clasificó las leyes aprobadas durante la habilitación de forma totalmente distinta. En un interesante documento titulado: “Beneficios de la Ley Habilitante”² la Ley de Espacios Acuáticos se clasificada dentro del área Geopolítica; Las Leyes de Canalizaciones y de Ferrocarriles en el área Institucional y la Ley de Turismo en el área Social.

La clasificación de las leyes que seguiremos será la expresada por el Ejecutivo, como ente habilitado para legislar por el Ejecutivo. Aunque llama la atención la diferencia de criterios utilizados entre dos de los poderes que administran la República, en particular que el Poder Legislativo es quien tiene el mandato constitucional de dictar las Leyes. (Art. 187 CRBV) La clasificación de leyes con contenido geográfico presentada por el ejecutivo es muy amplia cuando incluye cuatro instrumentos legales de muy distinta entidad como la ley que regula el turismo, los ferrocarriles y los espacios acuáticos y su canalización, dentro de las leyes de carácter geográfico.

La Ley Orgánica de Turismo aprobada tiene como objetivo “promover, organizar y regular la actividad turística, la organización y funcionamiento del Sistema Turístico Nacional, como factor estratégico de diversificación socioeconómica y desarrollo sustentable y sostenible del país”³. Los objetivos y la forma como se obtendrán se alejan de manera considerable del ámbito geográfico, en especial de la agenda marítima y fluvial a que hicimos mención como el elemento fundamental del presente análisis.

Por otro lado, la nueva Ley de Transporte Ferroviario Nacional, tiene por objetivo “garantizar el transporte ferroviario nacional”⁴. Dentro de las disposiciones de la Ley hace referencia a la intermodalidad⁵ del servicio ferroviario en Venezuela. La Ley en cuestión no hace ninguna referencia a dicho concepto.

te cuerpo legislativo el que tome decisión”. Fuente: http://www.minci.gob.ve/noticias/1/182059/consulte_el_contenido.html. Consulta, 30 de Septiembre de 2008

2 Asamblea Nacional. Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo. Beneficios de la Ley Habilitante. Sin fecha. Fuente: http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=86&&Itemid=124. Recuperado Octubre 2008.

3 Decreto con rango, valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo. *G.O.* del 31 de julio de 2008. Artículo 1.

4 Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Transporte Ferroviario Nacional *G.O.* del 31 de julio de 2008. Artículo 1.

5 *Ibidem*. Artículo 2. Numeral 3. “Facilitar el desarrollo de las políticas de transporte ferroviario, favoreciendo la interconexión y la interoperabilidad de los sistemas ferroviarios y la intermodalidad de los servicios, con la participación de las comunidades organizadas.”

El concepto de la Intermodalidad ha sido definido por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías⁶ y la Decisión 331 de la Comunidad Andina⁷ en el cuales se define como aquel que se desarrolla por mas de un medio de transporte, sin especificar la forma en que se realiza. Esta intermodalidad es un elemento de gran importancia al referirse al transporte marítimo o fluvial. Sin embargo, la Ley no entra a diferenciar ningún aspecto de ellos, así como tampoco el ámbito que esta multimodalidad podría tener en los aspectos geográficos o acuáticos.

Asimismo, en la clasificación de “leyes con contenidos geográficos”, deberían haberse incluido dentro del paquete legislativo, los siguientes instrumentos legales remitidos a la consideración de la Asamblea Nacional: Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Ley General de Puertos y Ley de Marina y Actividades Conexas. Pero estas no fueron aprobadas en el desarrollo de la habilitación legislativa y sólo la Ley para la Ordenación del Territorio fue aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional, sesenta días después de finalizada la mencionada habilitación.

Dentro del espíritu de esta obra, enfocaremos exclusivamente el estudio de las presentes disposiciones en los dos instrumentos directamente relacionados con el ámbito geográfico acuático, a saber la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares (LOEA) y la Ley de Canalizaciones y Mantenimiento de las Vías Navegación (LDC).

III. LEY ORGÁNICA DE ESPACIOS ACUÁTICOS

El concepto de espacios acuáticos y las leyes que lo han regulado, esta directamente relacionado con el constitucionalismo que se origina con el texto aprobado el 20 de diciembre de 1999. El texto constitucional hace referencia a los Espacios Geográficos, como un concepto mas allá de la tradicional referencia al territorio que era una mención natural en el constitucionalismo venezolano desde 1830⁸.

El artículo 11 de la Constitución de 1999 formula los elementos que comprenden este espacio geográfico: “...continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; (...) Sobre los espacios acuáticos constituidos por la zona marítima contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, la República ejerce derechos exclusivos de soberanía y jurisdicción en los términos, extensión y condiciones que determinen el derecho internacional público y la ley”⁹.

-
- 6 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías 1980. Firmada por Venezuela, el 31 de Agosto de 1981.
 - 7 Comunidad Andina. DECISIÓN 331. Transporte Multimodal. Artículo 1. Transporte Multimodal. El porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte por lo menos, en virtud de un único Contrato de Transporte Multimodal, desde un lugar en que el Operador de Transporte Multimodal toma las mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega.
 - 8 Para una visión completa del tema, ver: Juan Carlos Sainz Borgo. *El Derecho Internacional y la Constitución de 1999*, Universidad Central de Venezuela, Especialmente el Capítulo 7. “El Régimen Territorial”, Caracas 2006; también, Larys Hernández, *Espacios geográficos en la Constitución de 1999*, Cuestiones Políticas N° 30, IEPDP-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad del Zulia, Maracaibo 2003.
 - 9 Destacado nuestro.

La promulgación de una ley espacios acuáticos está contenida en el mandato constitucional expresado en la Disposición Transitoria Sexta, con el objeto de desarrollar su nueva descripción. En ese sentido el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Infraestructura, creó una Comisión Ministerial que presentó un anteproyecto de Ley, en el cual participaron el Consejo Nacional de la Marina Mercante, integrado por el Jefe del Estado Mayor de la Armada, la Cámara Venezolana de Armadores, PDVSA y el Colegio de Oficiales de la Marina Mercante, además de un número de 700 personas que colaboraron en la redacción del anteproyecto de ley.¹⁰

Este proyecto fue la base para que en la segunda habilitación otorgada al Presidente Hugo Chávez en el año 2002, promulgara la Ley Orgánica de Espacios Acuáticos e Insulares¹¹. Según la Exposición de Motivos de esa Ley, en ella se recopilaron “experiencias, vivencias y recomendaciones vitales para originar la presente estructura de la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos”.

Transcurrido menos de seis años de la promulgación de la Ley y con todavía disposiciones de la misma sin desarrollo normativo o práctico, el Ejecutivo Nacional decidió modificarla, como consecuencia de la “obsolescencia de normas y la falta de corresponsabilidad y coordinación entre las ya existentes.”

La Exposición de Motivos de la nueva LOEA, explica la reforma de la siguiente forma: “...ante la evolución de la actividad marítima internacional y las transformaciones en el ámbito económico, político y social que atraviesan los Estados, requiere de la actualización de los ordenamientos jurídicos, permitiendo a su vez la evolución y desarrollo de los pueblos en sociedad.”

Agrega más adelante: “...los proyectos de exploración y explotación de combustibles fósiles en el mar Caribe, el océano Atlántico y en la faja petrolífera del río Orinoco y algunos de sus afluentes y la ampliación de la flota mercante y petrolera nacional son indicadores, no sólo de la dependencia presente, sino también de la dependencia futura de la Nación en relación con los espacios acuáticos, motivado a que el aumento de las actividades de producción y reproducción de la vida material de los venezolanos implicando un mayor y mejor uso de los espacios” (*sic*).

La exposición se refiere al “aumento de la producción y reproducción de la vida material de los venezolanos”. El mencionado aumento de la producción de no se refleja en estadísticas confiables; además la idea de la “reproducción de la vida material de los venezolanos” que pudiera implicar un mayor uso de los espacios acuáticos, podría relacionarse con una mayor importación de bienes extranjeros por vía marítima, que según las cifras oficiales, se ha producido en los últimos años.

Agrega la Exposición de Motivos: “Esta realidad ha incidido, en que el ciudadano Presidente de la República haya estrechado en el marco del proceso revolucionario, aspectos como la complementariedad internacional en la cuenca del mar Caribe, dentro del Alternativa Bolivariana de las Américas, centralizando la integración en un contexto determinado. Estos actos indican el reconocimiento de la importancia geopolítica que reviste el mar para los venezolanos en el presente y en el futuro próximo.” (*sic*)

10 La cifra y la descripción del proceso legislativo se encuentra en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Espacios Acuáticos e Insulares.

11 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.596 de fecha 20 de Diciembre de 2002.

La idea del “proceso revolucionario” para la búsqueda de la complementación en el mar caribe y el ALBA, no encuentra sus reflejos en normas directas a lo largo del nuevo texto de la Ley, más allá de una relativización de las obligaciones convencionales y consuetudinarias que la República mantiene desde tiempo inveterado.

Finalmente el Ejecutivo explica las razones de la reforma de la Ley, en los siguientes términos: “...actualiza la participación del Estado y la sociedad, dejando atrás la obsolescencia de normas y la falta de corresponsabilidad y coordinación entre las ya existentes, para armonizar aquellas que han estado esparcidas en diferentes instrumentos legales, que a su vez coexisten y forman parte en el proceso de cambios del país en los últimos años, los cuales inciden tanto en la evolución normativa como en el aprovechamiento de esos espacios en interés del colectivo”.

La Exposición de Motivos focaliza su explicación en la necesidad de crear un marco específico para la participación de las organizaciones comunitarias, cooperativas y la posibilidad del trabajo voluntario establecido en el Título XII. Estas disposiciones se encuentran igualmente en la reforma de la Ley de Canalizaciones y en un grupo importante de las leyes aprobadas en el paquete legislativo que surge de la habilitación que venció en julio de 2008.

La Exposición de Motivos sólo permite apreciar el cambio en el paradigma político en la organización del estado, con elementos que superan el estricto ámbito de competencia de las leyes en particular. Sin embargo, estas referencias generales podremos verlas de forma más clara a lo largo del análisis del texto de la Ley.

El artículo 2 de la LOEA, explica su objeto de la siguiente forma: “...preservar y garantizar el mejor uso de los espacios acuáticos, insulares y portuarios, de acuerdo a sus potencialidades y a las líneas generales definidas por la planificación centralizada.”

En el artículo similar de la Ley derogada, se definen los objetivos de la siguiente forma: “...regular el ejercicio de la soberanía, jurisdicción y control sobre los espacios acuáticos e insulares de la República Bolivariana de Venezuela, conforme al Derecho Interno e Internacional.”

Al comparar ambas normas, la nueva Ley remite la gestión de los espacios acuáticos, a un ente de planificación, creado dentro de la habilitación a que hacemos referencia en este análisis y que se denomina la Ley de Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación¹² y que tiene por función “...la elaboración de un marco normativo que permita la integración armónica de todos los principios de rango constitucional y legal relativos a la planificación, organización, control y supervisión de la Administración Pública.”

Esta Comisión, tendrá como finalidad según lo establece el artículo 2.2. “Impulsar la transición hacia un modelo integrado de planificación centralizada, asegurando la gestión social y planificada de la función pública administrativa y orientada hacia “...el establecimiento de un modelo capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades espirituales y materiales de la sociedad, logrando la suprema felicidad social, esto es, el modelo socialista.”(2.3)¹³

12 Decreto Ley N° 5481. Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación. *Gaceta Oficial* N° 5.481 Extraordinaria del 22 de Junio de 2007.

13 Para mayor información sobre la Ley, ver la Sentencia de Constitucionalidad por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 22 de junio de 2007 o Allan Brewer-Carías, “Comentario sobre la Inconstitucionalidad del Decreto Ley de la Creación de la Comisión Central

Esta remisión de las políticas y desarrollos de la Comisión de Planificación, reafirma el carácter centralizador de las disposiciones de la habilitación legislativa del año 2008 y podría explicarse en dos sentidos: 1) reafirmación del carácter estatista y centralizador y 2) relativización de la importancia de los compromisos abordados en el marco del Derecho Internacional, frente aquellos provenientes de las alianzas regionales o globales de la Administración del Presidente Chávez.

En primer lugar, la LOEA en su artículo 6° “declara de interés y utilidad pública, todo lo relacionado con el espacio acuático, insular y portuario, especialmente el transporte marítimo nacional e internacional de bienes y personas, puertos, industria naval y en general, todas las actividades conexas, relacionadas con la actividad marítima y naviera nacional, las labores hidrográficas, oceanográficas, meteorológicas, de dragado, de señalización acuática y otras ayudas a la navegación y cartografía náutica”.

Esta regulación ha sido ampliamente criticada, porque según Aurelio Fernández, “abre un espacio para una medida de expropiación más rápida”¹⁴ en todos los temas relacionadas con la actividad acuática, haciendo difícil la inversión privada en el área o los proyectos relacionados con la descentralización en los puertos.

En segundo lugar, la LOEA, elimina la mención expresa al Derecho Internacional y enumera a lo largo del texto, las diversas obligaciones de la República en la materia: 1. Cuencas hidrográficas transfronterizas y aprovechamiento de sus recursos (Art. 7); 2. Protección de ecosistemas (Art. 7); 3. Conservación de especies migratorias (Art. 5.15); Exploración de los recursos naturales en el Gran Caribe y océanos Atlántico y Pacífico (Art. 5.16); Participación en el aprovechamiento y beneficios de la Zona Internacional de Fondos Marinos (Art. 5.17); Cooperación en el mantenimiento de la paz (Art. 5.27); Promoción de la investigación (Art. 5.30) y la Promoción de la no-proliferación nuclear en el Caribe (Art. 5.31).

En relación con este último referido a la no-proliferación nuclear, se mantiene la regulación especial para los buques de propulsión nuclear (Art. 19), en relación con su paso inocente o ingreso a los puertos venezolanos.

Se eliminan las menciones a los procesos de delimitación de áreas marinas y submarinas, presentes en el artículo 72 de la Ley derogada, que expresaba que “dará publicidad adecuada a las delimitaciones que ya se encuentran vigentes o que se efectúen de conformidad con lo estipulado en el párrafo anterior en particular mediante la publicación de cartas geográficas y náuticas”. Este desarrollo legal estaba basado en el Artículo 73 de la Constitución de 1999, que establece la consulta popular para las negociaciones en materia territorial.

Este cambio en la técnica legislativa representa un lamentable retroceso en la evolución de la relación entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional en Venezuela. En la Segunda Habilitación otorgada al Presidente Chávez, en los textos aprobados, se incluyó un

de Planificación, Centralizada y Obligatoria”, propia de un estado socialista, por violación de las normas relativas al sistema de economía mixta y a la reforma del estado descentralizado que establece la Constitución. En <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20503.%20Sobre%20la%20Comisi%C3%B3n%20Central%20de%20Planificaci%C3%B3n%20y%20su%20inconstitucionalidad.%20Junio%202007.pdf>

14 Andrés Rojas Jiménez, “La nueva Ley de Espacios Acuáticos emitió declaratoria de utilidad pública para el sector”, *El Nacional*, 18 de agosto de 2008. En, <http://www.gda.com/consultanoticias.php?idArticulo=615169>. Consulta, Octubre 2008.

artículo que explica el orden de prelación de las normas objeto de regulación, dejando en claro el carácter supralegal que las obligaciones internacionales tienen en el ordenamiento jurídico venezolano. Por ejemplo, en la Ley de Aviación Civil¹⁵, Ley Comercio Marítimo¹⁶, Ley de Pesca y Acuicultura (*sic*)^{17 18}, por nombrar algunas de las aprobada en la última habilitante.

En relación con la navegación y el patrullaje la nueva ley introduce algunas modificaciones. La navegación de cabotaje, regulada en el Título IX separa la forma en que fue establecido en el Título XVI de la ley derogada. El artículo 108 define el cabotaje como “la navegación que se efectúa entre puntos y puertos situados en los que la República ejerce soberanía y jurisdicción.” (*sic*)

En la norma derogada se infería que esta navegación era exclusivamente para el transporte de mercancías; ahora se aclara la norma y se ratifican los compromisos internacionales en la materia, así como la protección de la navegación domestica. Para la navegación de cabotaje por parte de embarcaciones extranjeras, se instituye la obligación de “enrolar dentro de su tripulación como pasantes a estudiantes venezolanos de educación superior náutica, durante el tiempo que realice la navegación de cabotaje en aguas venezolanas (Art. 113)”.

Es importante destacar, que la navegación de cabotaje por los cursos fluviales venezolanos representa uno de los puntos mas sensibles de las relaciones entre nuestro país y Colombia, en relación con la utilización de los ríos comunes y contiguos.

Al referirse al patrullaje de los espacios soberanos venezolanos, la reforma pretender ampliar las posibilidades del mismo, al modificar en el artículo Art. 41 los extremos de la persecución continúa que se encontraba en la Ley derogada. La nueva norma elimina la obligación de cesar la persecución “una vez que el buque perseguido, haya penetrado a las aguas de su pabellón o a las aguas de un tercer Estado” (Art. 47), que se encontraba en la Ley derogada.

Esta institución del derecho del mar, se encuentra en la Convención de Ginebra sobre la Alta Mar de 1958 y en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. El artículo 23.2 de la Convención de 1958, establece que “El derecho de persecución cesará en el momento en que el buque perseguido entre el mar territorial del país a que pertenece o en el de una tercera Potencia.”

El texto de la Ley induce a la confusión, ya que el artículo 41 hace una remisión directa al Derecho Internacional en la materia para poder efectuar la persecución continua, lo cual esta en contradicción con su propio texto. Esta disposición creará en los miembros de la Armada Venezolana una duda al momento de engancharse en una persecución desde el espacio acuático venezolano. La disposición rectora es la norma internacional, aunque la norma interna este en violación del tratado; incluso en el caso de que la zona o el buque pertenezcan

15 Decreto con Fuerza de Ley de Aviación Civil. *G.O.* N° 37.293 de 29 de septiembre de 2001. Artículo 2.

16 Decreto con Fuerza de Ley de Comercio Marítimo. *G.O.* N° 5.551 09 de noviembre de 2001. Artículo 3.

17 Decreto con Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura. *G.O.* N° 37.323 Ordinaria 13 de noviembre de 2001. Artículo 22.

18 El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* (Edición 22°) no contiene la mención “Acuicultura”, solo se refiere a la “Acuicultura”.

a un estado que no sea parte de las Convenciones de 1958 o 1982, esta norma forma parte del Derecho Consuetudinario en la materia. De tal forma que alegar el cumplimiento de la norma interna en contra de la obligación internacional podría acarrear responsabilidad internacional para el estado venezolano.

El Decreto establece la obligatoriedad por parte del Presidente de la República en dictar las “Reglas de Enganche para las unidades de la Fuerza Armada Nacional” (Art. 42). Estas reglas “regulan el uso de la fuerza, bien sea a través del otorgamiento del permiso para abrir fuego, o a través de la utilización de las capacidades del armamento disponible”¹⁹ para enfrentar al enemigo.

La publicidad de estas normas de actuación de las fuerzas armadas en situaciones de conflicto, podría representar una ventaja para aquellas fuerzas en conflicto, es por ello que algunos países deciden mantener esta regulación como confidencial (Reino Unido, Canadá o Australia). Venezuela, se coloca al lado de los países que consideran importante su publicación como el caso de los Estados Unidos de América.²⁰ Sin embargo, en nuestro criterio, la decisión del Ejecutivo de incluir la obligación de publicar estas reglas es positiva, ya que estas decisiones aseguran una mayor transparencia en la actuación del poder militar en Venezuela.

Por último, la Ley introduce algunos cambios de carácter institucional, especialmente aquellos referidos a la nomenclatura y competencias del Consejo Nacional de Espacios Acuáticos e Insulares, al cual se le elimina la palabra “insulares”. Finalmente y de forma curiosa, el Ejecutivo incluye la derogatoria de normas ya dejadas sin efecto en la Ley del año 2001, como las disposiciones de la Ley sobre el Mar Territorial, Plataforma Continental de 1956.

IV. LEY DE CANALIZACIONES Y MANTENIMIENTO DE LAS VÍAS DE NAVEGACIÓN

Esta Ley tiene por objeto regular los canales de navegación en el país, con un carácter complementario a la Ley de Espacios Acuáticos, ya que establece la utilización económica de las vías fluviales. El Ejecutivo reformó la antigua Ley de Canalizaciones aprobada por el Congreso de la República de 1979²¹, “con el fin de adaptar el marco de actuación de este Instituto a la nueva realidad jurídica del país”.

En la exposición de motivos, se menciona la importancia de la navegación fluvial en Venezuela y se refiere a la circulación de “...3000 buques anuales, no obstante, la reactivación de proyectos como del Canal del Río San Juan en el Estado Monagas y el impulso del proyecto “Orinoco Socialista” incrementaran las capacidades productivas del país y por ende el movimiento de mercancías por los canales de navegación de la República”. (*sic*)

Esta referencia que incluye el canal del Río San Juan, no aparece en la normativa aprobada, así como tampoco al Proyecto Orinoco Socialista, que según la información disponible está constituido por “...5 programas estrechamente vinculados: agro productivo socialista,

19 Guy R. Phillips, *Rules of Engagement: A Premier. The Army Lawyer. Department of the Army. Charlottesville*, N° 4, July 1993, p. 4 y siguientes.

20 Peter Rowe, “The Rules of engagement in occupied territory: Should they be published?” *Melburn Journal of International Law*, N° 8, Año 2007, p. 327.

21 República de Venezuela. Ley del Instituto Nacional de Canalizaciones. 31 de Diciembre de 1979. *G.O.* N° 2529 Extraordinario.

infraestructura de servicios, cien pueblos libres de miseria, ambiente y Distrito Social Amacuro.”²² Este proyecto tendría una inversión de Bs. 878 millones e implicaría “la designación de una autoridad única de un gran proyecto de vastas dimensiones, de forma tal que abarque la zona sur del Orinoco²³”. Sin embargo, ni en la Ley, ni en la información disponible se explica la forma en que ayudará al cumplimiento de los objetivos de la Ley.

La LDC plantea como objetivos, “regular las acciones relacionadas con transformación y conservación de espacios en vías adecuadas a la navegación acuática para garantizar la accesibilidad permanente y segura de buques y accesorios de navegación” (Art. 3).

Para facilitar su cumplimiento, la Ley plantea un conjunto de definiciones: “**Canalización:** Las actividades relacionadas con el diagnóstico, estudio, análisis, diseño y ejecución de obras que permitan la transformación de espacios acuáticos restringidos, en vías de navegación seguras. **Mantenimiento:** Aquellas acciones de dragado, hidrografía y de preservación de sistemas de señalización, que tienen como finalidad garantizar permanentemente el acceso y navegación segura de dichas vías. **Dragado:** La operación de limpieza de los sedimentos en cursos de agua, lagos, bahías, accesos a puertos para aumentar la profundidad de un canal navegable o de un río para aumentar la capacidad de transporte de agua, evitando así las inundaciones aguas arriba. Con ello se pretende aumentar el calado de estas zonas para facilitar el tráfico marítimo por ellas sin perjuicio para los buques, evitando el riesgo de encallamiento. **Hidrografía:** Consisten en el levantamiento del lecho del canal, vía de navegación y áreas cercanas con la finalidad de analizar la condición de profundidad que presentan estos. **Infraestructura hidráulica:** Toda intervención que conlleve al dragado, señalización e hidrografía de los espacios acuáticos y **Accesorios de navegación:** Los equipos flotantes que no tienen propulsión propia.” (Art. 6)

Sin embargo, la Ley no explica el alcance del objetivo referido a la **transformación** de espacios en vías acuáticas, contenida en el artículo 3. La Ley prevé un capítulo dirigido al Mantenimiento y Administración de Canales y Vías de Navegación y la forma como se organizará y trabajará el nuevo Instituto de Canalizaciones, pero en ninguna parte del texto aprobado se menciona el alcance del desarrollo de la transformación de espacios acuáticos en vías acuáticas. Tampoco se incluyen en el texto de la Ley, la forma en que estos espacios podrán ser desarrollados, más allá de los principios de la Ley, que se refieren al “uso sostenible de los recursos”.

El desarrollo sostenible toma forma jurídica en la Declaración de Río de 1982, en el principio 2: “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.”

22 Petróleos de Venezuela. PDVSA: Proyecto Socialita Orinoco: Cien pueblos libres de miseria. Avances, publicación de la nueva PDVSA. 05 de marzo de 2007. Disponible en <http://www.pdv.com/interface.sp/database/fichero/publicacion/2210/121.PDF>. Consulta, Octubre 2008

23 Ministerio del Poder Popular para la Información y Comunicaciones. Proyecto Socialista Orinoco iniciará con inversión de BsF. 878,75 millones. http://www.minci.gob.ve/noticias-prensa /28/182513/proyecto_socialista_orinoco.html Consulta Octubre 2008.

Esta idea del desarrollo sostenible está presente en la Constitución de 1999, en el Título III, capítulo IX, de los Derechos Ambientales, donde se plasma la responsabilidad intergeneracional (Art. 127) y el mandato de que “Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural.” (Art. 129).

La idea de transformar cursos de aguas en vías fluviales aprovechables para el desarrollo humano, representa un gran desafío de ingeniería, pero también de cuidado con el ambiente, ya que cualquier intervención en los cursos fluviales genera consecuencias de tipo hidráulico, de calidad de agua y sobre todo en el manejo del ambiente, que puede tener consecuencias irreparables en la esfera nacional e internacional²⁴. La Ley no desarrolla ninguna norma al respecto, aunque tome previsiones relacionadas con la seguridad y defensa (Art. 7.3); el régimen exclusivo de canales para empresas privadas (Art. 9.4) o las disposiciones comunes al resto del paquete legislativo referidas a la participación comunal (Art. 24), el trabajo voluntario (Art. 25) y la contraloría social (Art. 26).

Al comparar el texto de la LDC con la Ley de Espacios Acuáticos, llama la atención la no adscripción del Instituto de Canalizaciones a la Comisión Central de Planificación, como si lo esta el Instituto de Espacios Acuáticos. El Instituto solo deberá presentar al Ministerio de adscripción, el Plan Nacional de Desarrollo de Mantenimiento de los Canales de Navegación (Art. 8) y el Plan Nacional de Desarrollo de los Canales y Vías de Navegación (Art. 12.1.) y será el propio Instituto de Canalizaciones que estará encargado de su cumplimiento.

La Ley hace referencia a dos canales de navegación principales para el país: el canal del Lago de Maracaibo y el eje fluvial Orinoco-Apure (Art. 16.1. y 17). Estas dos vías deben mantener la navegabilidad para barcos de gran calado y para lo cual se establece un sistema de pago de tasas expresado en la Ley. La navegación de cabotaje con buques de bandera venezolana tiene un tratamiento preferencial en materia de tasas.

V. CONCLUSIONES

El examen de las normas aprobadas en el marco de la habilitación al ejecutivo del año 2007, puede aportar las siguientes conclusiones generales:

1. Se percibe una visión distinta en el examen de las realidades político-legales del país entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, al referirse a la valoración de los objetivos generales de las normas aprobadas en el marco de la Ley Habilitante, en razón de la diversa calificación que tienen las leyes como geopolíticas, institucionales, sociales, geográficas, etc.

2. Las Leyes aprobadas en el área geográfica tienen como elemento común fundamental adaptar sus regulaciones a las nuevas realidades políticas de un mayor centralismo del Ejecutivo Nacional. Esto se puede evidenciar en el fortalecimiento de control por parte de la administración central de todos los quehaceres nacionales y su sometimiento a entidades creadas para tal fin, como la Comisión Central de Planificación o a la labor rectora de los ministerios en sus diversas áreas de competencia.

3. En relación con la Ley de Espacios Acuáticos, la reforma introduce cambios importantes en la gestión de los mismos, en particular desde la perspectiva internacional al dismi-

24 Ariel Dinar, Stephen McCaffrey et al. *Bridges over water*, “Understanding transboundary water conflict, negotiation and cooperation”, World Scientific Series on Energy and Resource Economic, Vol 3, Singapore 2007.

nir la transparencia en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos internacionales en diversas áreas como la delimitación de espacios soberanos, persecución continua y diversos compromisos derivados de obligaciones convencionales o consuetudinarias. Esto se expresa también en el cambio de orientación en la organización de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, que hasta la fecha venía desarrollando el Ejecutivo Nacional en anteriores habilitaciones.

4. La reforma en el régimen de la persecución continua puede presentar problemas operaciones en el cumplimiento de las funciones de la Armada Venezolana en sus labores en el resguardo de la soberanía nacional, al tener que decidir si aplican la norma internacional en referencia o la norma nacional recientemente aprobada.

5. La obligatoriedad de dar publicidad a las reglas de enganche en los espacios acuáticos representa un paso en la publicidad de las operaciones militares en nuestro país.

6. Los ajustes en las definiciones y gestión de la navegación de cabotaje, representan un avance importante en el manejo de un tema de gran sensibilidad para el Estado Venezolano.