

PROTECCIÓN LEGAL DE LOS ECOSISTEMAS COSTEROS EN CUBA.

Lic. Yamilka Caraballo Díaz.
CIGEA. CITMA.

A partir de la Cumbre de Río en Cuba se han producido cambios legales e institucionales importantes dirigidos a establecer e implementar la política ambiental nacional. La creación del Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas, Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Grupo Nacional de Costas, así como la aprobación de la Ley 81 "Del Medio Ambiente" y de otros cuerpos legales, demuestran la evolución de este proceso.

La ley marco ambiental establece los conceptos y principios generales; los instrumentos de la política y gestión ambiental; el marco institucional, es decir las competencias generales de los diferentes Organismos de la Administración Central del Estado en esta materia, y las esferas específicas de protección ambiental.

Dentro de los instrumentos de la política ambiental se encuentran los que se consideran propiamente gestores como la educación ambiental y la Estrategia Ambiental Nacional, y aquellos que tienen un carácter coactivo como la Evaluación de Impacto Ambiental y la Licencia Ambiental, en tanto su no aplicación por los obligados a ellos engendra algún tipo de responsabilidad, o en la medida en que resultan aplicables ante conductas de hacer o no hacer que constituyen afectaciones al medio ambiente, como es el caso del sistema de responsabilidad administrativa, civil y penal. Estos últimos se encuentran estrechamente vinculados entre sí y a su vez se manifiestan expresamente a través del derecho, como manifestación sustantiva.

Así es que la legislación ambiental constituye un importante instrumento de la política que se compone de normas legales y técnicas, de modo que permite precisar tanto el límite de la zona costera, las obras o actividades que deben ser sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental y el procedimiento a seguir en estos casos, como los parámetros de vertimientos de aguas residuales en las aguas terrestres y marino costeras y el ancho de las franjas forestales asociadas a embalses y cauces fluviales.

Es por ello que constituye una herramienta para la protección de los ecosistemas, lo que reviste particular importancia para el Manejo Integrado de la Zona Costera teniendo en cuenta que, como proceso que une la comunidad y el gobierno, la ciencia y el manejo, los intereses sectoriales e intereses públicos, en función de la elaboración e implementación de un plan integrado para protección y desarrollo de los ecosistemas y recursos costeros, se basa en los instrumentos de la política ambiental para cumplir sus objetivos que en definitiva están dirigidos a mejorar la calidad de vida de las comunidades que dependen de los recursos costeros, manteniendo a su vez la diversidad y productividad biológica de esos ecosistemas.

Los límites de la zona costera a los efectos del manejo integrado son mucho más amplios que el que puede establecer una norma legal específica. Por ejemplo el Decreto-Ley 212 "Gestión Integrada Costera" define como zona costera "la franja marítimo terrestre de ancho variable, donde se produce la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera, mediante procesos naturales. En la misma se desarrollan formas exclusivas de ecosistemas frágiles y se manifiestan relaciones particulares económicas, sociales y culturales" y determina sus límites en función de las siguientes características: costa baja de manglar, costa acantilada, de playa, terraza baja, en la desembocadura de los ríos o en zonas urbanizadas; pero los asuntos de manejo no se limitan a la extensión territorial reducida a la que se refiere estos preceptos, a tal punto que, de acuerdo a la identificación y evaluación que se haya realizado de las problemáticas ambientales que presentan los ecosistemas se puede establecer como asuntos claves de un programa de manejo, elementos del contexto social, ambiental e

institucional que no necesariamente estén constreñidos a una franja tan precisa y estrecha de interacción entre el agua, la tierra, la atmósfera y el mar.

Un caso clásico en este sentido está dado por la contaminación de las aguas marino costeras por los niveles de contaminación presentes en los aportes de agua dulce, por no llegar a los ecosistemas costeros los niveles de agua dulce que estos requieren para su funcionamiento, o la no disponibilidad de agua potable para diferentes usos sociales por la sobreexplotación realizada en la fuente de abasto, situaciones estas que tienen su origen en la cuenca alta o media y que indiscutiblemente se manifiestan en los ecosistemas costeros y los asentamientos humanos asociados a ellos.

Es por ello que el manejo integrado costero tiene que actuar sobre todas las causas que generan los problemas presentes en la zona costera, con independencia del lugar en que estos se generen, lo que determina que el elemento político institucional no debe limitarse al área de manejo pues debe existir relación bidireccional con la estructura política e institucional de la zona contigua comprendida en un Programa de Manejo Integrado Costero determinado, como pueden ser por ejemplo los Consejos de Cuencas Hidrográficas.

Con la legislación sucede de forma similar, no sólo porque la estructura institucional se establece legalmente, sino por el hecho de que en el área a manejar se aplican tanto las normas legales y técnicas, en su caso, vigentes en las esferas de protección ambiental que se manifiestan únicamente en el espacio marino costero en sentido limitado, como aquellas que son aplicables a todo el territorio nacional, lo cual se manifiesta particularmente en un país como el nuestro, que debido a su formación geográfica, estrecha y alargada, por muchos es considerado desde los parteaguas hasta el mar, todo costas.

Generalmente los planes de manejo integrado se pronuncian por el tratamiento de tres condiciones básicas: la sobreexplotación de recursos renovables, como los recursos pesqueros; los conflictos de usos dados por la confluencia en un mismo área o recurso de actividades humanas incompatibles, tal es el caso de la conservación y la explotación económica, lo que se manifiesta mucho entre las Áreas Protegidas y las Empresas Pesqueras o cualquier otra asociada a la explotación económica del ecosistema; y los daños ambientales o afectaciones a los ecosistemas, por ejemplo la pérdida de diversidad biológica o la erosión de los suelos por salinización.

Estas tres condiciones en una u otra medida se encuentran estrechamente vinculadas con la legislación, ya sea porque esta se pronuncia sectorialmente por la tutela de determinados recursos, visto de forma general como los antes mencionados recursos pesqueros, o porque tutela una especie específicamente como es el caso del coral negro, o un ecosistema como los arrecifes de coral; o casualmente incide en la tramitación, por la vía civil o penal, de un conflicto generado por hechos que afectan al medio ambiente; o porque tiene como objetividad jurídica protegerlo y en este sentido reconoce el derecho de los ciudadanos a un medio ambiente sano, como es el caso de la ley marco ambiental.

La legislación ambiental cubana se integra por normas legales de carácter ambiental sectorial, de relevancia ambiental casual y propiamente ambientales. Se caracteriza por la existencia de una ley sombrilla o marco, que es la ya mencionada Ley 81 "Del Medio Ambiente" a la cual resulta complementaria la legislación sectorial complementaria a la derogada Ley 33 "de Protección del Medio Ambiente y Uso Racional de los Recursos Naturales" que de acuerdo a la Disposición Transitoria Primera de la Ley 81 se mantiene en vigor.

Tal es el caso del Decreto-Ley 138 "De las Aguas Terrestres", Decreto 199 "Contravenciones de las Regulaciones para la Protección y Uso Racional de los Recursos Hidráulicos", Decreto 179 "Protección, Uso y Conservación de los Suelos y sus Contravenciones", Decreto-Ley 136 "Del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre y sus Contravenciones", vigente sólo en materia de Fauna

Silvestre, al igual que el Decreto 180 "Regulaciones sobre el Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre", Decreto-Ley 153 "De las Regulaciones de la Sanidad Vegetal", Decreto 169 "Contravenciones de las Regulaciones sobre Sanidad Vegetal", Decreto 175 "Regulaciones sobre la Calidad de las Semillas y sus Contravenciones", Decreto-Ley 137 "De la Medicina Veterinaria", Decreto 181 "Contravenciones de las Regulaciones sobre Medicina Veterinaria", Decreto-Ley 164 "Reglamento de Pesca" y el Decreto 176 "Protección a la Apicultura y a los Recursos Melíferos, y sus Contravenciones".

Ciertamente algunas de estas normas legales requieren inmediata revisión, los ejemplos más marcados en este sentido son las regulaciones vigentes en materia de aguas terrestres y suelo, en los que resulta incluso necesario adecuar los regímenes de responsabilidad administrativa a las necesidades reales de protección de estos recursos.

Es importante señalar además que en materia de aguas terrestres se encuentra en vigor la Norma Técnica Cubana 27/99 "Vertimiento de las Aguas Residuales a las Aguas Terrestres y al Alcantarillado. Especificaciones" que ha constituido una importante herramienta de trabajo, no tanto por la responsabilidad administrativa sectorial exigible por el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos que se basa en el sistema contravencional en que la multa tiene el carácter de medida principal y que en el caso que nos ocupa es aplicable por valor ascendente a cuarenta pesos moneda nacional, de acuerdo con el artículo 1, inciso e) del Decreto-Ley 199, valor que por supuesto no se corresponde con la afectación real al medio ambiente que causa un vertimiento de aguas residuales que no cumpla los parámetros establecidos, sino por el hecho de que ha sido ampliamente utilizada por la actividad regulatoria del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, sobre todo en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental y la realización de Inspecciones Ambientales Estatales.

Existe otro grupo de normas legales complementarias que se consideran de carácter ambiental sectorial que, por haberse promulgado al calor del profuso proceso legislativo que se generó en nuestro país a partir del año 1992, como principio se pronuncian por el manejo sostenible de los recursos, como la Ley 85 "Ley Forestal", Decreto 268 "Contravenciones de las Regulaciones Forestales", Resolución 330/99 del MINAGRIC "Reglamento de la Ley Forestal", Norma Técnica Cubana 23/99 "Franjas Forestales de las Zonas de Protección a Embalses y Cauces Fluviales", Ley 76 "Ley de Minas" y Decreto 222 "Reglamento de la Ley de Minas".

Como parte del proceso de implementación de la Ley 81 "Del Medio Ambiente" se cubrieron esferas de protección ambiental en relación a las cuales hasta el momento no se había legislado, tal es el caso del Decreto-Ley 190 "De la Seguridad Biológica" y su legislación complementaria dictada mediante la Resolución 42/99 "Lista Oficial de los Agentes Biológicos que afectan al Hombre, los Animales y las Plantas", Resolución 8/2000 "Reglamento General de Seguridad Biológica para las Instalaciones en las que se Manipulen Agentes Biológicos y sus Productos, Organismos y Fragmentos de estos con Información Genética", Resolución 76/2000 "Reglamento para el Otorgamiento de las Autorizaciones de Seguridad Biológica", Resolución 103/2002 "Reglamento para el Establecimiento de los Requisitos y Procedimientos de Seguridad Biológica en las Instalaciones en las que se hace uso de Agentes Biológicos y sus Productos, Organismos y Fragmentos de estos con información Genética", Resolución 112/2003 "Reglamento para el Establecimiento de los Requisitos y Procedimientos de Seguridad Biológica en las Instalaciones en las que se hace Uso de Animales y Plantas con Riesgo Biológico" y la Resolución 2/2004 "Reglamento para la Contabilidad y Control de Materiales Biológicos, Equipos y Tecnología Aplicada a éstos", todas emitidas por el CITMA.

También se promulgó el Decreto-Ley 201 "Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas" que organiza la estructura encaminada a garantizar la conservación ex situ y el uso sostenible de la diversidad biológica, Acuerdo 4262 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros "Áreas Protegidas del

Territorio Nacional", el Decreto-Ley 200 "De las Contravenciones en Materia de Medio Ambiente", el Decreto-Ley 212 "Gestión Integrada de la Zona Costera", antes mencionado.

Un importante resultado de esta etapa es la aprobación y puesta en vigor de la Norma Técnica Cubana TS 360:2004 "Vertimiento de Aguas Residuales a las Zonas Costeras y Aguas Marinas. Especificaciones" que permite la exigencia de responsabilidad administrativa ambiental al amparo del artículo 9, inciso h) del Decreto-Ley 200, en relación a los residuales líquidos que se vierten en la zona costera incumpliendo lo establecido en el artículo 16, inciso g) del Decreto-Ley 212.

Con anterioridad a la aprobación de la ley marco, y en ejercicio de las facultades otorgadas al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, creado en el año 1994, se establecieron determinados instrumentos mediante resoluciones ministeriales, como la Evaluación de Impacto Ambiental y la Inspección Ambiental Estatal, mediante las Resoluciones 168/95 "Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y Otorgamiento de Licencias Ambientales", la cual fue derogada por la Resolución 77/99 "Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental", y 130/95 "Reglamento de la Inspección Ambiental Estatal", las cuales en estos momentos se encuentran en revisión debido al cambio de niveles de subordinación originados en el sistema regulatorio del CITMA a partir de la constitución de la Oficina de Regulación Ambiental y Seguridad Nuclear.

También a través de resoluciones se regularon determinadas esferas ambientales, ejemplo de ello es la Resolución 87/96 "Reglamento para el Cumplimiento de los Compromisos Contraídos por la República de Cuba en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres", que puede ser aplicable a especies cuyo hábitat esté contemplado dentro de un territorio costero a manejar, por ejemplo las especies de la fauna: *Trichechus manatus* y *Cyclura nuvila*. Otro caso es la Resolución Conjunta 1/97 CITMA-MIP "Sobre la Prohibición de Anclaje de cualquier tipo de Embarcaciones sobre Zonas Coralinas".

La legislación ambiental también cubre esferas como las sustancias agotadoras de la capa de ozono, los desechos peligrosos, la contaminación atmosférica de carácter físico mediante ruido como factor físico adverso a la salud de la población, patrimonio cultural, entre otras que también deben considerarse para el manejo integrado costero en la medida en que su objeto de tutela jurídica esté relacionado con los asuntos de manejo identificados.

Consideramos que, aunque algunos aspectos deben ser revisados a los efectos de su adecuación, o con la finalidad de cubrir vacíos legislativos de carácter absoluto o relativo, tal y como está concebida la legislación ambiental cubana, resulta necesario tenerla en cuenta en la toma de decisiones, de forma íntegra y con independencia de su dispersión, puesto que el manejo integrado de un ecosistema no puede excluir ninguna de las problemáticas ambientales del territorio, ni la dimensión social y cultural que integra al medio ambiente en ese espacio determinado.

Bibliografía

Acuerdo 4262. Áreas Protegidas del Territorio Nacional. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Ordinaria (88) .(dic. 18 2001).

Brañes Ballesteros, R. Derecho Ambiental Mexicano. México, 1998.

Cincin-Sain, B., W. Knecht, R. Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Washington D.C, 1998.

Cuba. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Taller de Legislación de Zonas Costeras. Materiales de Derecho Comparado. La Habana, 1999.

Cuba. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Memorias del Seminario-Taller "Solución de Conflictos Ambientales en la vía Judicial". Ciudad de la Habana, 2000.

Decreto-Ley 138 De las Aguas Terrestres. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Ordinaria (9) . (jul. 2 1993).

Decreto-Ley 190 De la Seguridad Biológica. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Ordinaria (14) . (may. 11 1995).

Decreto-Ley 201 Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Ordinaria (84). (dic. 24 1999).

Decreto-Ley 200 De las Contravenciones en materia de Medio Ambiente. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Ordinaria (83) . (dic.23 1999).

Decreto-Ley 212 Gestión Integrada de la Zona Costera. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Ordinaria (68) . (jul. 14 2000).

Decreto 199 Contravenciones de las Regulaciones para la Protección y el Uso Racional de los Recursos Hidráulicos. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Ordinaria (14) . (may. 11 1995).

Fernández Rubio-Legrá, Angel. Derecho ambiental internacional. La Habana, 2000.
González Novo, T., García Díaz, I. Cuba su medio ambiente después de medio milenio. La Habana: Editorial Científico-Técnica, 1998.

Ley 81 Del Medio Ambiente. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Extraordinaria, (7) . (jul. 11 1997).

Ley 85 Ley Forestal. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Ordinaria (46) . (ago. 31 1988).

Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Serie Documentos sobre derecho Ambiental. Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible. El Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina. Ciudad de México, 2000.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. La Contribución de la Ciencia al Manejo Costero Integrado. Roma, 1999.

Resolución 42/99 "Lista oficial de los agentes biológicos que afectan al hombre, los animales y las plantas" del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Ordinaria (20) . (abr. 12 1999).

Resolución 76/2000 "Reglamento para el Otorgamiento de las Autorizaciones de Seguridad Biológica" del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba. Ed. Ordinaria (57). (jul. 4 2000).

Rey Santos, O., Austin Houck, O. Legislación Ambiental Cubana. Colegio de Derecho de Tulano, 1999.

Sánchez Páez, H., Ulloa Delgado, G. A., Tavera Escobar, H. A. Manejo integrado de manglares por comunidades locales. Corporación Nacional de Investigaciones y Fomento Forestal. Colombia, 2004.

Vales, M., Álvarez, A., Montes, L. ,Ávila, A. Estudio Nacional de la Diversidad Biológica de la República de Cuba. La Habana: CESYTA., 1998.