



UNIVERSIDAD PARA TODOS

**Curso
Derecho
y Medio
Ambiente
Parte 1**

PRECIO: 2.00

ISBN 978-959-270-098-7



9 789592 700987

ÍNDICE

Parte 1

DERECHO Y MEDIO AMBIENTE, CONSIDERACIONES GENERALES / 2

Respuesta de las ciencias jurídicas a los problemas ambientales / 2

INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN CUBA / 7

Evaluación de Impacto Ambiental en la Legislación Ambiental Cubana / 7

Procesos de otorgamiento de licencias ambientales y de Inspección Ambiental Estatal / 8

REFLEJO DEL PENSAMIENTO JURÍDICO AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN CUBANA E INTERNACIONAL / 11

Sistema Nacional de Áreas Protegidas / 11

Ecosistemas costeros: su importancia y tutela jurídica / 14

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora silvestre, CITES / 15

Protección de los suelos / 16

Parte 2

Atmósfera. Su estudio y vinculación con el Derecho / 2

Seguridad Biológica / 3

Seguridad Química / 5

Radiaciones ionizantes. Amparo legal de su uso en Cuba / 6

Salud y calidad de vida / 9

RESPONSABILIDAD EN MATERIA AMBIENTAL / 11

Responsabilidad administrativa ambiental / 11

Responsabilidad civil por daños ambientales / 12

Derecho penal y protección al medio ambiente / 15

COORDINADORES

Dr. C. Leonel Caraballo Maqueira

Presidente de la Cátedra de Estudios Jurídicos del InSTEC

Especialista Dirección Jurídica del CITMA.

Lic. Onellys Borrero Campos

Especialista Dirección Jurídica del CITMA.

AUTORES

Dr. C. Leonel Caraballo Maqueira (Dirección Jurídica del CITMA)

Dra. C. J. Eulalia Viamontes Guilbeaux (Facultad de Derecho, Universidad de La Habana).

Dra. Dagniselys Toledano Cordero (Facultad de Derecho, Universidad de La Habana).

Dra. Yisel Muñoz Alfonso (Facultad de Derecho, Universidad Central de Las Villas).

MSc. Carlos E. Álvarez Pérez (Centro de Inspección y Control Ambiental, CITMA).

MSc. Lednia Arce Hernández (Centro Nacional de Seguridad Biológica, CITMA).

MSc. Ivonne Ma. Alonso González (Centro Nacional de Seguridad Nuclear, CITMA).

MSc. Israel Hernández Pozo (Agencia de Medio Ambiente, CITMA).

Lic. Yamilka Caraballo Díaz (CIGEA, CITMA).

Lic. Pedro J. Ruiz Hernández (CNAP, CITMA).

Lic. Onellys Borrero Campos (Dirección Jurídica del CITMA).

Lic. Lorena Menéndez Fernández-Cueto (INSMET, CITMA).

Lic. Isis María Batista Hernández (CEANPAQ, CITMA).

COLABORADORA

MSc. Marisela Quintana Orovio (Instituto de Geografía Tropical de la Agencia de Medio Ambiente, CITMA).

GRUPO DE EDICIÓN EDITORIAL ACADEMIA



Edición: Lic. Noelia Garrido Rodríguez
y Lic. Raquel Carreiro García

Diseño y tratamiento de imágenes: Marlene Sardiña Prado

Corrección editorial: Caridad Ferrales Avín

2006, Año de la Revolución Energética en Cuba.

ISBN 978-959-270-098-7

DERECHO Y MEDIO AMBIENTE, CONSIDERACIONES GENERALES

RESPUESTA DE LAS CIENCIAS JURÍDICAS A LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

Un animal, una planta o un microorganismo que se extinga por la acción irresponsable del hombre, es una manifestación de las formas de existencia de la materia que está condenada inexorablemente a desaparecer; es un producto de millones de años de evolución en lo que la contingencia de lo casual y lo necesario, se ha hecho presente a través de sutiles, complejas y silenciosas combinaciones y que se destruye con la certidumbre de que no se volverá a repetir el mismo proceso ni a obtener igual resultado.

La extinción de las especies no se debe únicamente a la acción del hombre. De los 4,5 billones de años de historia que tiene el planeta, el hombre ha compartido con el resto de las criaturas los últimos 200 000 años. Antes y después de que sus impactos fueran letales para el resto de las especies, hubo evolución y extinción, puesto que en el tiempo geológico toda especie tiene un tiempo finito de existencia. Se ha demostrado que la responsabilidad del hombre frente al proceso de pérdida de la diversidad biológica, está dada en el ritmo que le ha impuesto.

El hombre en su desarrollo como especie tuvo necesidad de relacionarse entre sí, así surgen las primeras sociedades que modificaron sustancialmente la relación hombre-naturaleza. A partir de este momento, el hombre no se adapta pasivamente al medio sino que a través del trabajo comenzó a modificarlo. No obstante, hasta el advenimiento del capitalismo por el bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales de producción, el hombre se encontraba más directamente vinculado a la naturaleza, los esclavos y luego los siervos de la gleba eran simples apéndices de la tierra que cultivaba y corrían igual suerte que ésta.

La producción agrícola no suponía, por tanto, una separación del hombre y su medio natural. Con el modo de producción capitalista esta relación cambia, el desarrollo de la ciencia y la técnica y su transformación en

fuerza productiva directa interpone entre el hombre y su entorno natural un ente: la tecnología, que acentúa la enajenación del primero respecto a la segunda. El espacio natural pasa a través del prisma del concepto mercancía, cobra vida la definición recurso natural, una parte de la naturaleza, que poco a poco y fertilizado por intereses económicos, eclipsa a la segunda al punto que todavía hay quienes las entienden como sinónimos. Esta visión trascendió al mundo jurídico, el Derecho Civil, un derecho eminentemente patrimonial, descompone la naturaleza en suelos, bosques, aguas, minerales, etc.; y olvida el carácter insoslayablemente sistémico en que se da la vida.

Fue necesario que los Estados, muchos años más tarde frente a los efectos de los daños acumulados llevados a cabo contra la diversidad biológica, la naturaleza y el medio ambiente, asumieran compromisos que, traducidos en instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, reflejaran la existencia de un nuevo Derecho; un Derecho que desborda la protección que otras ramas del ordenamiento jurídico brindan a los intereses económicos, patrimoniales e individuales de los hombres, y que dirige su tutela jurídica a la conservación de la vida de todas las especies, sobre la base del conocimiento y el respeto de las leyes naturales, su aprovechamiento en el desarrollo económico y social sostenible y la construcción de principios jurídicos que eviten cualquier visión antropocéntrica que distorsione la defensa objetiva, sincera y apasionada de la diversidad biológica, como presupuestos insoslayables para la existencia del hombre mismo.

En la segunda mitad del siglo xx, como en ninguna época anterior, existieron las condiciones y necesidades que marcaron el surgimiento del Derecho Ambiental, muchas de las normas jurídicas que son sus antecedentes vinieron a la luz bajo la égida de otras ramas, como el Derecho Administrativo o el Derecho Agrario, lo que contribuye a cierta confusión con respecto a las características que deben tener las normas jurídicas del Derecho Ambiental, diferentes a las que pueden estar presentes en otras ramas del Derecho.

El mundo, entendido como todo lo cognoscible, constituye un conjunto de sistemas interdependientes. *Lo particular no existe más que en la relación que lleva a lo general y lo general existe únicamente en lo particular, mediante lo particular, asimismo todo lo particular integra de manera incompleta lo general y están ligados por medio de millones de transiciones, objetos, manifestaciones y procesos particulares de otro género.*¹ Esto conduce a una reflexión acerca del lugar del hombre dentro de la diversidad biológica, quien a lo largo de su existencia ha recorrido diferentes posiciones, haciendo prevalecer en no pocas ocasiones ideas egocéntricas.

Como ha señalado Cañisares,² en el orden filosófico general el punto focal del Derecho Ambiental es estudiar la relación del hombre con la naturaleza y en cuanto a la filosofía del derecho es identificar los fundamentos jurídicos que han regulado esta relación, y con cuáles se debe regular.

La capacidad natural del hombre de discernir, reflexionar y, en definitiva, pensar, le permitió acercarse al conocimiento de las leyes más generales que rigen el desarrollo de la naturaleza, la sociedad y el pensamiento. Esto lo ha hecho más libre con respecto al resto de las criaturas que lo acompañan en la existencia, lo que a veces lo ha envanecido y llevado a invertir la relación que existe entre lo general y lo particular sin considerar que «la necesidad de la naturaleza es lo primario, y la voluntad y la conciencia del hombre lo secundario».³

Los hombres nacen y desarrollan toda su existencia inmersos en un complejo sistema de relaciones biológicas, sociales, económicas y emocionales, que inciden en la formación de los valores que determinan su proyección ante la naturaleza y la sociedad. El hombre como unidad biosico-social tiene una doble dimensión,

la natural que lo generaliza como ente biológico y la social que lo singulariza, precisamente frente a las demás especies.

Largo y contradictorio ha sido el camino, de la dialéctica «ingenua» de los antiguos el hombre transitó por la metafísica y ha regresado hoy a la dialéctica, con la posibilidad —por primera vez en su existencia como especie— de apreciar en su justa medida el lugar que ocupa como una especie más de la diversidad biológica.

La ciencia fue estudiando la vida en toda su interrelación causal, pero no resultó suficiente. Fue necesario que ese Primer Mundo que hace más de quinientos años llegó a tierras descubiertas y se las adjudicó como vírgenes, que es el responsable de los esquemas de desarrollo económicos impuestos a nuestros pueblos y que se sustentan en el egoísmo, comprendiera que ni las fronteras políticas (arbitrariamente trazadas, como sucedió en África, y hoy son fuente de conflictos interétnicos) ni geográficas ni las diferencias religiosas, ni el ser más o menos ricos, los salvaban del Apocalipsis que estaban gestando y ni los profetas bíblicos habían podido imaginar. Fue necesario que las irresponsabilidades se acumularan en tal grado para que el hombre se viera obligado a llegar a un 5 de junio de 1972, y convocara auspiciado por las Naciones Unidas, en la ciudad de Estocolmo, Suecia, por primera vez en la historia, una conferencia internacional para analizar los problemas que afectaban el medio ambiente, conocida como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Allí cobraron vida los principios y pronunciamientos que se han ido perfilando y han encontrado su expresión en normas jurídicas, las cuales dan al traste con el surgimiento del Derecho Ambiental.

La Conferencia de Estocolmo respondía a la necesidad de alcanzar «un criterio y unos principios comunes que ofrecieran a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano».⁴

El Derecho Ambiental nace reconociendo realidades y esgrimiendo reclamos verdaderamente revolucionarios. Se reconoció como un requisito para disfrutar de una vida digna, el derecho a un medio de calidad, donde el hombre pueda ejercer sus derechos a la libertad, la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas (Principio 1); se expresa el vínculo insoslayable entre desarrollo económico-social y la existencia de un ambiente de vida y trabajo favorable (Principio 8); apunta al subdesarrollo como generador de problemas ambientales (Principio 9); reconoce que es necesario para el ordenamiento del medio, en los países en desarrollo, alcanzar una estabilidad de los precios y la obtención de ingresos adecuados a sus productos básicos (Principio 10); hace un llamado para que las políticas ambientales estén encaminadas a «aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro en los países en desarrollo» (Principio 11).

Lo ocurrido en 1972 no fue suficiente para que los tomadores de decisión comprendieran el peligro real que estaban creando para la existencia de la vida en la Tierra, con políticas económicas en las cuales la noción de desarrollo «se ha caracterizado por un determinismo mecanicista que ha albergado la creencia en la capacidad de un crecimiento autosostenible, lineal del sistema económico, donde el sistema natural proporcionaría de manera ilimitada los recursos necesarios para su expansión».⁵

Sin embargo, esta toma de conciencia no se evidenció en acciones enérgicas de los gobiernos dirigidas a la conservación de la diversidad biológica. En 1984, un grupo de científicos detectó signos de deterioro en los bosques y aunque ya era ampliamente conocido el hecho de que la lluvia ácida podía llegar hasta dejar lagos de agua pura sin rastros de vida, la idea de que también podía causar un daño generalizado a los bosques era nueva; en este mismo año se informaba que la tierra perdía anualmente 11 millones de hectáreas de bosque. En 1985, dos científicos británicos anunciaban el hallazgo de un agujero de ozono sobre la Antártida.⁶

La acción internacional no podía hacerse esperar. En 1984, por Resolución No. 38 de 19 de diciembre de 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas acogió el establecimiento de una comisión especial que debía presentar un informe sobre el medio ambiente y la problemática mundial hasta el año 2000. En consecuencia, el 16 de junio de 1987, el Consejo de Administración de PNUD⁷ adoptó la decisión de presentar ante la Asamblea General, el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente, bajo el título de Nuestro Futuro Común, también conocido como Informe Brundtland.⁸

El Informe Brundtland desarrolló principios como los del desarrollo sostenible, retoma de la Carta Mundial el derecho de la diversidad biológica a ser conservada por su valor *per se* y la necesidad de un análisis dialéctico y sistémico del problema ambiental, principios sin los cuales hoy no se puede concebir el Derecho Ambiental como una ciencia. El Informe sitúa al hombre en su justo lugar al exponer: *Desde el espacio vemos una esfera pequeña y frágil, dominada no por la actividad y las obras humanas, sino por un conjunto de tierra, océanos y espacios verdes, la incapacidad humana de encuadrar su actividad en ese conjunto está modificando, fundamentalmente el sistema planetario.*⁹

La solución a la nefasta realidad está, según el Informe, en el logro de un desarrollo sostenible o duradero.¹⁰ No se trata de un conservadurismo a ultranza que haga a los hombres seres contemplativos de la naturaleza; no se trata de que las naciones que se debaten hoy dramáticamente por sobrevivir y en los mejores casos por desarrollarse, se conviertan en «áreas protegidas o parques naturales» de las naciones desarrolladas. No, se trata de que la humanidad sea capaz de *hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que se satisfagan las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (...) el desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica está siempre propenso a ser víctima de las catástrofes ecológicas o de otro tipo (...) la satisfacción de las necesidades esenciales exige no sólo una nueva era de crecimiento económico para las naciones donde los pobres constituyen la mayoría, sino la garantía de que estos pobres recibirán las partes que les corresponde de los recursos necesarios para satisfacer ese crecimiento (...) el desarrollo duradero no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos tecnológicos y las modificaciones de las instituciones se vuelve acorde con las necesidades presentes y también con las futuras.*¹¹

La sustentabilidad no se alcanza siguiendo exactamente recetas específicas, sino mediante una actitud abierta, alerta, circunspecta, empática y amable hacia la vida.¹²

La Cumbre de la Tierra de 1992 generó varios instrumentos jurídicos internacionales: la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; el Programa 21; Establecimiento de un marco jurídico y Reglamento Eficaz; la Convención sobre la Diversidad Biológica, que entró en vigor el 29 de diciembre de 1993; y el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, del 4 de junio de 1992.

Al igual que en la Conferencia de Estocolmo, se señala el subdesarrollo, la pobreza y, en definitiva, las difíciles condiciones económicas y sociales de los países menos desarrollados, que son las causas del deterioro ambiental que sufren estas naciones, lo que las convierten en puntos focales en la atención de sus necesidades y posibilidades de acceso a los recursos genéticos, las tecnologías, y a la participación justa y equitativa de sus beneficios, como condición necesaria para la conservación de la diversidad biológica.

La Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible tuvo lugar en Johannesburgo, Sudáfrica del 26 al 4 de septiembre de 2002, con el objetivo de realizar una evaluación en materia de desarrollo sostenible conforme a lo dispuesto en la Resolución No. 199, del 55mo Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En la Cumbre se aprobó el Plan de Implementación y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, más conocido como la Declaración Política, en la que se reconoce la importancia del multilateralismo, aspecto que sumado a la atención que se prestó a los temas sociales y económicos significaron aspectos positivos de esta Cumbre, de la cual, dado el complejo entorno internacional en que le tocó sesionar no se podía esperar resultados más allá de los alcanzados en la Cumbre de Río.

El surgimiento del Derecho Ambiental no se puede ver limitado a factores de fácil apreciación. Si tuvieran que ser identificados, se diría que el desarrollo científico-técnico alcanzado por el hombre le permitió comprender el mundo en sus interrelaciones, pero este desarrollo, alcanzado al precio de cientos de años de explotación despiadada a la naturaleza incluida su propia especie, puso en peligro su existencia misma, y obligó al hombre a reevaluar el lugar que él creía tener dentro de la diversidad biológica.

La toma de conciencia sobre el peligro que como especie corría, abonado en los primeros tiempos por su antropocentrismo, fueron el motor impulsor que determinó la necesidad de un nuevo Derecho, un Derecho que defendiera la vida misma, a partir de los datos y la información brindada por otras ciencias; que incidiera en otras ramas del Derecho para hacerse más eficaz; que desbordara el egocentrismo en el que el hombre ha sido educado como especie; un Derecho que se erigiera sobre nuevos principios, con una visión más ética, más humana, más justa.

Concepto del Derecho Ambiental

Para redactar, interpretar y aplicar con eficacia la norma jurídica dirigida a la conservación del medio ambiente, es necesario comprender qué es el Derecho Ambiental.

El Derecho parte de la realidad objetiva, se nutre de ésta; y una vez elaborada la doctrina, enunciado el principio, hecha la norma, regresa a la realidad con el objetivo de modelar conductas que satisfagan la voluntad política de un Estado, que pretende defender los valores de la clase o sectores de la clase económicamente dominante, que muestra a veces una imagen de instancia conciliadora del interés general de la nación, u obligado a concesiones o giros tácticos, en pos de mantener objetivos estratégicos más caros.

El Derecho Ambiental se caracteriza por ser un saber jurídico, que se levanta sobre sólidos conocimientos multidisciplinarios, una ciencia jurídica en formación, enfrentada a una necesaria elaboración teórica.

Raúl Brañez, criticando una de las razones que se esgrimen para restarle autonomía al Derecho Ambiental argumentaba: *las disciplinas jurídicas, y en general las disciplinas científicas, no son tales a partir de una determinada etapa de su desarrollo, que por demás es una cuestión difícil de determinar, sino de la definición de su objeto que le es específico, y de un método que es apropiado para su estudio.*¹³

El hecho de que el Derecho Ambiental presente autonomía científica y didáctica y una rica normatividad jurídica, es la expresión indubitable de su existencia como ciencia y rama jurídica.

Martín Mateo no define el Derecho Ambiental sino que lo identifica con las constituciones y las leyes, o sea, con el derecho positivo, de esta forma también lo hace Raúl Brañez cuando afirma que el Derecho Ambiental puede definirse *como el conjunto de norma jurídicas que regulan la conducta humana y pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos en*

los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.¹⁴ El criterio de Donald R. Cameron es kelseniano al definir al Derecho Ambiental como un amplio rango de estatutos y partes o secciones de estatutos, disposiciones jurídicas, derecho común y políticas y metodologías administrativas.¹⁵

El Derecho Ambiental no se puede limitar kelsenianamente al estudio de la norma pura, divorciada del resto de las ciencias, sin tener presente la complejidad en que se da día a día, la epopeya por la vida. Los planteamientos del Informe Brundtland y de la Carta Mundial de la Naturaleza, sobre el valor *per se* de la diversidad biológica y su derecho, por tanto, a ser conservada, y reafirmado éste de una forma u otra en los tres primeros párrafos del Preámbulo del Convenio sobre Diversidad Biológica, es expresión de una razón que rebasa a la norma, que la obliga, que supera la iniquidad que puede tener la misma, y es expresión, parafraseando a Voltaire, de esencias inmutables que están presentes en el cerebro y en el corazón de los hombres.¹⁶ Es una nueva rama jurídica que centra su atención en la conducta de los hombres, que afecta la conservación de la diversidad biológica, porque el *Derecho puede imprimir a la actuación de la sociedad un régimen que garantiza su bienestar ecológico, estableciendo principios, exigencias, normas y prescripciones jurídicas obligatorias, prescribiendo actuar de una manera concreta o abstenerse de la acción en determinadas condiciones, otorgando a los sujetos los derechos y las atribuciones correspondientes, prohibiendo o autorizando*.¹⁷ En esta dirección se pronuncia el fundador de la Teoría Ecológica, el argentino Carlos Cossío.

Cossío afirma que el Derecho es conducta, son normas que expresan cómo deben ser y que no están divorciadas de su entorno, al tiempo que ubica al hombre en un espacio concreto y determinado o lo que los marxistas llamamos relaciones sociales. Para Cossío, las conductas no tienen una posición pasiva frente a la realidad, sino que se interrelacionan con el resto de las actuaciones que emanan de los demás individuos. *Por ello, tener una conducta es comportarse de alguna manera que es en definitiva escoger entre varias conductas y conducirse según la que cada cual considera la mejor (...). De modo que en cada conducta hay un juicio de valor intrínseco, subyacente en forma fenomenológica como simple actuar conductual*.¹⁸

Otro de los conceptos sobre Derecho Ambiental es el que lo define como *el complejo identificable de elementos teóricos y prácticos de orden doctrinal, legal y jurisprudencial desarrollados en torno a la globalidad de los fenómenos de creación, aplicación e interpretación de la legislación ambiental*.¹⁹

Esta definición desborda los límites de la visión positivista y enuncia otros elementos que van más allá de los preceptos normativos y que, de una forma u otra, llevan la impronta del saber de otras ciencias y la praxis del hombre, al tiempo que establece una distinción entre Derecho Ambiental y legislación ambiental, considerando la segunda como un elemento integrante del primero.

De acuerdo con lo expuesto es opinión del autor que el Derecho Ambiental es el conjunto interrelacionado de principios, doctrinas y prácticas jurídicas, que encuentran su expresión y son la base de las normas e instrumentos legales dirigidos todos a la conservación de la diversidad biológica. No se pretende con esta definición establecer una verdad, en tanto que «toda definición debe entenderse como una hipótesis de trabajo antes que una verdad inmutable». ²⁰ Los principios, que se analizarán más adelante, permiten orientar en el complejo análisis de la realidad jurídica y la construcción de toda la fundamentación teórica o doctrinal.

Objeto de estudio del Derecho Ambiental

Antes de adentrarse en la reflexión jurídica del objeto del Derecho Ambiental, véase brevemente la realidad objetiva sobre la cual el Derecho Ambiental presta su atención (Fig. 1).

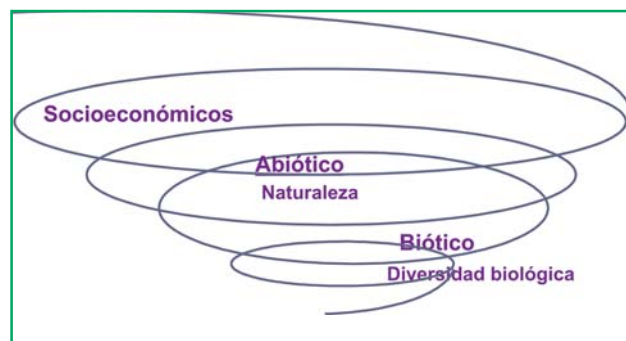


Fig. 1. Diagrama del sistema de elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio ambiente.

La vida se expresa en la naturaleza, esa unidad indisoluble entre lo biótico y lo abiótico²¹ con sus complejas interrelaciones, dramáticas realidades, incomprendidos y misterios. Una unidad que no pocas veces ha sido vista como un «sujeto» omnipresente, que actúa independiente de la voluntad del hombre, y no pocas veces en contra de sus deseos.

La diversidad biológica es entendida como el componente biótico de la naturaleza, la vida, y a su cualidad de manifestarse de diversas formas, de adaptarse a través de la evolución, a las condiciones de existencia más insospechadas, incluso a veces allí donde nuestra razón no lo concibe, como ejemplo elocuente de que nuestro pensamiento es un proceso de acercamiento a la realidad objetiva.²²

Reconocer la diversidad biológica como el objeto de estudio del Derecho Ambiental, significa comprenderla no como una sumatoria de realidades, sino como la expresión de complejos procesos que sirven de base a la variabilidad cuantitativa y cualitativa en que tiene lugar la dinámica de la vida; haber logrado entenderla como lo que es, un modelo de comprensión de las leyes generales de la vida y haber identificado el núcleo que precipita un análisis dialéctico-sistémico a la hora de abordar la conservación del medio ambiente.

El operador del Derecho es el hombre, la norma jurídica obliga al hombre, el desarrollo socioeconómico está dirigido al hombre, pero *los árboles no deben evitar que veamos el bosque. A menudo se ha opuesto el antropocentrismo del valor instrumental al ecocentrismo del valor intrínseco, como si hubiera que optar, como si el último hombre tuviera que perecer para que viviera el último lobo, o a la inversa. Pero, fuera de que esa hipótesis es totalmente artificial, los dos enfoques pueden coexistir desde el momento en que hay un entendimiento sobre una concepción dinámica e integradora de la biodiversidad como un sistema evolutivo que incluye al hombre*.²³ El antropocentrismo no existe más que en la relación que lleva al biocentrismo. El antropocentrismo integra de manera incompleta el biocentrismo y están ligados por medio de millones de transiciones, objetos, manifestaciones y procesos particulares.²⁴

No es la dispersión, entendida como profusión de normas dictadas por diferentes órganos de gobierno, el talón de Aquiles del Derecho Ambiental; es la falta de una mayor y profunda elaboración teórica de esta ciencia, que permita dictar normas jurídicas eficaces y eficientes; es la falta de voluntad política de los gobiernos para dictar las normas y luego ejecutar las acciones que aseguren su cumplimiento; es la imposibilidad de los pueblos de interiorizar e incorporar en su práctica diaria los preceptos legales enunciados por el Derecho Ambiental, sobre la base de la existencia de condiciones de vida acordes con el nivel de desarrollo alcanzado por la especie humana, traducido en elevados niveles de cultura, instrucción, alimentación, salud, empleo, recreación, información, y participación ciudadana en el gobierno, lo que implica que esta ciencia jurídica debe trascender el pragmatismo antropocentrista de otras ramas del Derecho.

El Derecho Ambiental debe profundizar en la construcción de un sistema armónico de principios y categorías, que supere el excesivo pragmatismo positivista, el cual tiene su causa, más que en factores objetivos,

en la incapacidad de construir sobre la base de una epistemología marxista,²⁵ un sistema lógico-abstracto que refleje la realidad que se pretende entender, explicar y regular.

Principios del Derecho Ambiental

Los principios (del latín *principium*) son *las reglas universales que la razón especula, generalizando por medio de la abstracción las soluciones particulares (...), reglas que constituyen una especie de Derecho universal común, general por su naturaleza y subsidiario por su función que suple las lagunas de las fuentes formales del Derecho (...), son los dictados de la razón admitidos por el legislador como fundamento de sus disposiciones y en los cuales se halla contenidos su capital pensamiento*. En la literatura consultada, se aprecia la ausencia de unanimidad de criterios en cuanto a la denominación de los principios del Derecho Ambiental, aunque es evidente la coincidencia mayoritaria en el contenido de los mismos.

El autor ha identificado tres principios rectores en el Derecho Ambiental:

1. Deber de conservar la diversidad biológica por su valor *per se*.
2. Análisis dialéctico-sistémico a la hora de analizar la conservación de la diversidad biológica.
3. Responsabilidad de toda persona natural o jurídica en la prevención y/o reparación del daño a la conservación de la diversidad biológica.

Considerar estos principios como los rectores del Derecho Ambiental se fundamenta a partir de que ellos son la base que condiciona la eficacia de las acciones dirigidas a la conservación de la diversidad biológica.

El reconocimiento de la conservación de la diversidad biológica por su valor *per se*, significa la convicción de que todas las formas en la que la vida se manifiesta deben ser respetadas; significa ir más allá del respeto a un concepto abstracto, la vida, incapaz por el momento de expresarse en definición alguna, y caprichosamente manifestada de forma singular, estable, interrelacionada e interdependiente, en cada criatura o individuo. La vida es un instante en el complejo devenir de existencia de la materia. El reconocimiento al valor *per se* de la diversidad biológica, rechaza cualquier enfoque utilitarista, antropocentrista y economicista y es, por tanto, la piedra angular a la hora de establecer las normas jurídicas dirigidas a la conservación de la diversidad biológica.

El segundo principio rector, el del análisis sistémico de la conservación de la diversidad biológica parte de que la conservación no puede ser analizada de forma fragmentada, sin tener en cuenta las complejas y muchas veces imperceptibles interacciones que se dan en la naturaleza, refiriéndose a esto Engels escribió: *A cada paso que damos se nos recuerda que en modo alguno gobernamos la naturaleza como un conquistador a un pueblo extranjero, como alguien que se encuentra fuera de la naturaleza, sino que nosotros, seres de carne, hueso y cerebro, pertenecemos a la naturaleza y existimos en su seno, y todo nuestro dominio de ella consiste en el hecho de que poseemos sobre los demás criaturas, la ventaja de aprender sus leyes y aplicarlas en forma correcta*.²⁶ La planificación y el ordenamiento ambiental territorial, así como la necesaria existencia de una gestión ambiental integral y transectorial en la que participen, de forma coordinada y en los marcos de sus respectivas competencias, todas las instituciones y organizaciones que de una forma u otra son actores en esta problemática permiten la introducción de la variable ambiental en estas actividades y son ejemplos elocuentes del necesario análisis sistémico y dialéctico a la hora de analizar esta problemática.

El tercer principio rector, el de la responsabilidad de toda persona natural o jurídica en la prevención y/o reparación del daño a la diversidad biológica es el conocido generalmente como el que «contamina paga». Esta

expresión, debe ser entendida con un enfoque dialéctico. Existen tres momentos en los que este principio puede materializarse: durante la concepción de la inversión en la que el titular debe asumir todos los gastos que contribuyan a evitar o mitigar el daño, lo que se mantiene durante la ejecución de la obra y que constituye el segundo momento, y el tercer momento posible es en el caso en el que las medidas no fueron efectivas, incluso no por una actitud dolosa o negligente del titular, sino porque las soluciones científicas y técnicas a pesar de ser las mejores del momento, no fueron capaces de evitarlo.

Evolución del pensamiento ambiental cubano

Mucho debe haber impresionado a los colonizadores españoles la diversidad biológica cubana. Los impactos ambientales que nuestros aborígenes imprimían al medio ambiente no eran significativos, el nivel de desarrollo alcanzado, sus poblaciones poco numerosas, sus principios éticos y religiosos, que le servían de guía conductual, permitían una relación armónica con la naturaleza que los rodeaba:

Parece que el hombre indígena no era en modo alguno factor de desequilibrio en la naturaleza (...) no hace desmontes apreciables para hacer sus pueblos o para sus exigencias agrícolas (...), utilizaba vías fluviales para sus intercomunicaciones (...) muchos vivían principalmente de la caza y la pesca; esto último no contribuía a mermar en forma apreciable las distintas poblaciones de animales, ya que los medios de que se valían para capturarlos eran muy rudimentarios (...), tenían la costumbre de variar periódicamente sus lugares de caza y pesca, es decir, que no llegaban a presionar a un hábitat. Su agricultura no contaba con medios mecánicos que permitieran grandes desmontes; generalmente utilizaban valles fértiles y pocos boscosos. Sus métodos de cortar plantas eran muy rudimentarios, en los bosques no sólo encontraban protección sino además alimento.²⁷

La conquista fue el inicio de un proceso irracional de daño a la diversidad biológica cubana, que tuvo uno de sus ejemplos más dramáticos en la extinción de las poblaciones aborígenes.

En 1798, el Real Consulado de La Habana, representante de los intereses de los hacendados criollos, había enviado diversos memorandos al soberano español donde daba testimonio de *que los montes cubanos eran inagotables por mucho que se talaran y que era materialmente imposible que el desmonte ejecutado por los particulares pudiese acabar con los bosques del país, pues eran ellos al revés, excesivamente numerosos.*²⁸ Como dijo Cosculluela: *el Gobierno no podía comprender en aquellos tiempos de ignorancia científica, el papel que llegarían a desempeñar algún día los montes.*²⁹

Por Real Decreto de fecha 30 de julio de 1884 se puso en vigor para la «provincia» de Cuba la Ley de Caza, de un marcado carácter utilitarista, que en sus dos Apéndices relacionó, respectivamente, los animales útiles que debían ser protegidos, como por ejemplo, el cernícalo y la lechuza, y otro referido a los animales dañinos como la cotorra, el guacamayo y el sinsonte (Fig. 2).

En 1856, Gundlach había alertado que el guacamayo cubano, la misma especie declarada dañina por la Ley de Caza de 1884, *es cada día más escasa como consecuencia de la destrucción de los grandes bosques, situación que se vino agravar en el siglo XIX con el incremento de los cultivos de la caña de azúcar, la ganadería, exigencia de madera por la urbanización acelerada, por políticas forestales inadecuadas y poco escrupulo de particulares y gobernantes en la utilización de los recursos naturales.*³⁰

El colonialismo español perfiló en Cuba toda una mentalidad y una praxis hacia la conservación de la naturaleza. Ellos legaron a las futuras generaciones sus



Fig. 2. Animales considerados dañinos para la agricultura según la Ley de Caza de 1884.

*prácticas de explotación para lograr beneficios inmediatos, aunque fueran temporales, sin importarles las condiciones de esa tierra que explotaban al máximo y que dejaban desprovista de toda protección natural al llegar la época de lluvia; ni la situación de los animales que vivían en los bosques destruidos o en las ciénagas desecadas (...) Las generaciones del presente han recibido ese legado y tendrán que trabajar arduamente para restaurar aquellos recursos naturales renovables.*³¹

La Ley de Caza y Pesca de 29 de enero de 1909 que derogó la Ley de Caza de 1884, mantuvo su filosofía utilitaria, pero el lugar que ocupaban las especies de acuerdo con su grado de utilidad no pasó a ser diferente en los apéndices: la lechuza y el cernícalo ahora los convirtieron en dañinos, y la cotorra, el guacamayo y el sinsonte eran útiles. La Ley de Caza de 1909 fue modificada por la Ley de Caza del 28 de junio de 1928, sin aportar nada significativo.

El 24 de abril de 1930, por Decreto Presidencial 487³² se creó el Parque Nacional Sierra Cristal, primera reserva de tierra en Cuba para conservar un recurso natural como resultado de un proceso realizado internacionalmente con el objetivo de crear reservas naturales, entre ellas: en 1838 la reserva Nove Hradý en el Sur de Bohemia por el Conde George de Bucquoy; en 1872, en Estados Unidos el primer Parque Forestal *Yellowstone National Park* con una superficie de 7 943 km²; en 1891 la primera reserva forestal por el presidente de EE. UU. Harrison el *Yellowstone Park Timberland Reserve*.

En 1926, en Roma se celebró el Congreso Internacional de Silvicultura, en el que se acordó que todos los países debían adoptar medidas oportunas para la protección mundial de la naturaleza, se ratificaron los pronunciamien-

tos hechos en París en 1923. Consecuentemente se dictó el Decreto No. 203, del 1ro de junio de 1933 que estableció el Refugio Nacional para Flamencos; la razón de su promulgación radica en la desaparición del flamenco en las Bahamas, Jamaica, Santo Domingo y Puerto Rico, pues sólo quedaban unos pocos ejemplares en estado salvaje en las Bermudas y algunos lugares de la costa Norte Sur de Cuba. El Refugio establecido por este Decreto Presidencial, fue ampliado por el Decreto Ley No. 743, del 3 de abril de 1936,³³ que además prohibió la exportación del flamenco por veinte años. En este mismo año, se declara toda la Ciénaga de Zapata como Refugio Nacional de Pesca y Caza, por el Decreto No. 1370, del 21 de marzo de 1936 (Fig. 3).³⁴ Nueve años después de creado el Parque Nacional Sierra del Cristal se creó por el Decreto 2996 de diciembre de 1939, el Parque Nacional y Reserva Forestal Topes de Collantes, en la Sierra de Trinidad.



Fig. 3. Ciénaga de Zapata, humedal de gran importancia en la zona del Caribe y refugio de fauna.

Parecía que todo marchaba bien en Cuba. No obstante, en 1958 Álvarez Conde al referirse al estado de los refugios y parques nacionales apuntaba: *Su existencia es prácticamente desconocida o ignorada por la generalidad de la población, aun en las propias localidades, así como por las autoridades responsables del cumplimiento de la legislación correspondiente.*³⁵

En 1958, Álvarez Conde se pronunció como uno de los primeros que, en Cuba, se acercó a lo que hoy todos llamamos desarrollo sostenible. Incluyó el paisaje en la categoría de recurso natural, reconoció la soberanía de los Estados sobre estos recursos, el derecho de todos a disfrutarlos y definió la conservación con una visión sistémica, muy cercana a la actual. Es interesante que si bien el nivel de información que hoy existe en las ciencias es mayor que hace cincuenta años, las conclusiones a que se arribaron son las mismas, decía Álvarez. *Los animales, las plantas, el agua y el paisaje son posesión nacional, forman parte de la herencia que ha recibido cada nación, ella pertenece a todos, pero no es exclusivamente nuestra sino que las generaciones del futuro tienen exactamente el mismo derecho a disfrutar de ella que nosotros. La naturaleza ofrece sus recursos para que todos disfrutemos de ellos y no hay justificación para que los destruyamos sin pensar que las generaciones por venir tienen también derechos a disfrutarlos. En sentido amplio, conservación significa utilización de todos los recursos naturales, tales como animales, plantas, suelos, agua y minerales, siguiendo las prácticas adecuadas, de manera que nos permita incrementarlas o por lo menos preservarlas para las generaciones futuras. La conservación tiene un carácter general, ya que los recursos naturales renovables están tan estrechamente relacionados entre sí, que resultan interdependientes.*³⁶

La labor legislativa en Cuba en materia ambiental a partir del triunfo de la Revolución puede dividirse en dos etapas. La primera comenzó con el triunfo de la Revolución, en la que se convirtió en voluntad política la conservación de la naturaleza; la segunda etapa se inició en 1994 con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). Estas etapas la integran cinco momentos significativos.

La primera etapa tuvo tres de esos momentos:

1. Reconocimiento por el artículo 27 de la Constitución de la República de 1976, del deber del Estado, sus órganos y los ciudadanos de velar por el uso racional de los recursos naturales y aunque se enfatizaron los recursos naturales, no hacía otra cosa que expresar la visión que existía en el mundo sobre esta materia.
La Constitución de la República, aprobada por referéndum por la mayoría de nuestra población, elevó a rango constitucional el deber de todas las personas naturales y jurídicas de proteger la naturaleza al disponer su artículo 27: *Para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza. Incumbe a los órganos competentes y además a cada ciudadano velar porque sean mantenidas limpias las aguas, la atmósfera, y que se proteja el suelo, la flora y la fauna.*
2. Creación del Sistema Nacional de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales, a partir de la promulgación de la Ley No. 33 de 1981 y su institucionalización años después, en la Comisión Nacional de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales (COMARNA), contribuyó al logro de una mayor conciencia dirigida a la conservación de la diversidad biológica y creó las bases para toda la labor legislativa posterior. Como consecuencia del artículo 27, se promulgó la Ley 33 del 10 de enero de 1981, Ley de protección del Medio Ambiente y Uso Racional de los Recursos Naturales. Esta norma creaba con su artículo 117 el Sistema Nacional de

Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales. En él concurrían los órganos, organismos estatales, sus dependencias, las cooperativas y las organizaciones políticas, sociales y de masas. Pero no es hasta 1990, con la promulgación del Decreto Ley No. 118 del 18 de enero, en que el sistema se institucionaliza, con la creación de la Comisión Nacional de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales (COMARNA).

Por el Decreto Ley No. 67 del 19 de abril de 1983, le fue dada a la Academia de Ciencias de Cuba (ACC), en aquel entonces Organismo de la Administración Central del Estado, la tarea de dirigir y controlar el Sistema Nacional de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales.

3. Reforma constitucional de 1992 que modificó el artículo No. 27 del texto constitucional de 1976, haciéndolo más acorde con las nuevas concepciones existentes internacionalmente sobre la materia, pues recientemente había concluido la Cumbre de la Tierra. En este artículo queda expresado que: *El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política.*

Es deber de los ciudadanos contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y todo el rico potencial de la naturaleza.

Y la segunda etapa ha tenido dos momentos significativos:

1. Promulgación del Decreto Ley No. 147 del 21 de abril de 1994, de la Reorganización de la Administración Central del Estado y la adopción del Acuerdo No. 2823 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de fecha 28 de noviembre de 1994. El Decreto Ley extinguió la COMARNA; la que conforme a las posibilidades y condiciones que le correspondió funcional desempeñó un papel positivo en la formación de una conciencia ambientalista, y creó entonces el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), transfiriendo a éste según su artículo 11 las funciones y atribuciones que le correspondían a la COMARNA. La conservación del medio ambiente en Cuba recibió un fuerte impulso a partir de la creación de este Ministerio, el cual se ha caracterizado por una actividad muy dinámica y de ello da fe —entre otras acciones llevadas a cabo— su papel protagónico en la iniciativa e impulso de la labor legislativa de nuestro país en materia de conservación de la diversidad biológica, sobre todo por el alcance de las normas jurídicas puestas en vigor.³⁷
2. Ley No. 81 del 11 de julio de 1997, Ley del Medio Ambiente, que tiene por objeto, según su artículo 1: *establecer los principios que rigen la política ambiental y las normas básicas para regular la gestión ambiental del Estado y las acciones de los ciudadanos y la sociedad en general, a fin de proteger el medio ambiente y contribuir a alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible del país.*

Con antelación a la Ley No. 81 se promulgaron diferentes normas legales dirigidas a la conservación de la diversidad biológica; son antecedentes necesarios y/o normas complementarias de la Ley del Medio Ambiente.³⁸

NOTAS

- 1 Lenin: *En Torno de la Dialéctica. En Obras Escogidas*, tomo 4, Editorial Progreso, Moscú. p. 368.
- 2 Disertación hecha en ocasión de la Predefensa de una Tesis de Doctorado en Derecho Ambiental, 10 de enero de 2002, Facultad de Derecho Universidad de La Habana.
- 3 Lenin, *Materialismo y Empirocriticismo*, Editora Política, La Habana, 1976, p. 182.
- 4 Ángel Fernández Rubio: *Derecho Ambiental Internacional*, Declaración de Estocolmo, Volumen. I, Ediciones AFR. p. 19.
- 5 Julio César Rodas Monsalve: *Fundamentos Constitucionales del Derecho Ambiental Colombiano*, p. 6.
- 6 Lester R. Brown: *La Situación del Mundo*, Wordwatch Institute. 1993.
- 7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Organismo establecido en 1965, con sede en Nueva York, Estados Unidos. Trabaja en función de promover niveles más altos de calidad de vida y crecimiento económico en diversas regiones del planeta. Proporciona apoyo financiero y técnico a proyectos de agricultura, industria, medio ambiente, educación, generación de energía, salud, transporte, comunicaciones, vivienda, comercio, entre otros. A. Camacho Barreiro y L. Ariosa Roche: *Diccionario de Términos Ambientales*, Publicaciones Acuario, La Habana, 1998, p. 75.
- 8 Consta de tres partes (Preocupaciones comunes, Tareas comunes y Esfuerzos comunes. doce capítulos (Futuro Amenazado, Hacia el Desarrollo Duradero, Papel de la Economía Internacional, Población y Recursos Humanos, Seguridad Alimentaria, Especies y Ecosistemas, Energía, Industria, Desafío Humano, Admitir los Espacios Comunes).
- 9 *Ibidem*, p. 13.
- 10 El de Desarrollo Sostenible, fue esbozado tímidamente en Estocolmo en los principios dos, cuatro y cinco. *Principio dos*: Los recursos naturales de la Tierra (...) deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación según convenga. *Principio cuatro*: (...) al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres. *Principio cinco*: Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios. Ángel Fernández Rubio: «Derecho Ambiental Internacional», *Declaración de Estocolmo*, vol. I, Ediciones AFR, p. 21.
- 11 Informe Brundtland párrafos 28, 29 y 39, Centro de documentación de la Comisión Cubana de las NN UU, pp. 18 y siguientes.
- 12 Colectivo de Autores, compilador Carlos Jesús Delgado Díaz, *Cuba Verde*, Editorial José Martí, 1999. Artículo de Has Peter Durr: «¿Podemos edificar un mundo sustentable, equitativo y apto para vivir?» p. 48.
- 13 Raúl Brañez: *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación mexicana para la educación ambiental, 2da edn., 2000, p. 147.
- 14 Raúl Brañez: *Derecho Ambiental Mexicano*, 1987.
- 15 Donald R. Cameron: *Environmental concerns in business transactions: avoiding the risks*, Butterworths, Toronto, s/a, p. vii.
- 16 *Ibidem*, p. 183.
- 17 O. Kolbasov: *Papel del Estado y del Derecho en la solución de los problemas ecológicos de la sociedad contemporánea, La Sociedad y el Medio Natural*. Editorial Progreso, 1980, p. 163.
- 18 Julio Fernández Bulté: *Filosofía del Derecho*, Editorial Félix Varela, 1997, p. 1999.
- 19 Serie de Documentos sobre Derecho Ambiental, no. 3, PNUMA, 1995, p. 15.
- 20 Raúl Brañez: *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. 2da edn. Fundación Mexicana para la educación ambiental, México, 2000, p. 18.
- 21 «La vida, la única verdad, lo único real y cierto, es la esencia concreta de la integración armónica (unión perfecta) de la no-vida que se particulariza en los cuatro elementos de la naturaleza (agua, fuego, aire y tierra), los cuales a su vez se suman a todas las formas de vida (biodiversidad) reunidas en los cinco reinos

vivientes (Moneras, Protistas, Fungi, Plantae y Animalia) para constituir el todo, es decir, la vida inmensamente grande que abarca una Órbita fuera del tiempo y del espacio». Eleuterio Martínez: *Biodiversidad Suma total de Vida*, Colección Banreservas, Santo Domingo, 1997, p. 25.

- 22 «El reconocimiento de la regularidad objetiva de la naturaleza y del reflejo aproximadamente exacto de esta regularidad en el cerebro del hombre es materialismo». Lenin: *Materialismo y Empirocriticismo*, Obras. Marx, Engels, Lenin, Editorial Progreso, Moscú, 1983, p. 165.
- 23 Catherine Larrere: «La unión del hombre y la naturaleza,» *El Correo de la UNESCO*, mayo 2000, p.17.
- 24 «Lo particular no existe más que en la relación que lleva a lo general, y lo general existe únicamente en lo particular, mediante lo particular, asimismo, todo lo particular integra de manera incompleta lo general y están ligados por medio de millones de transiciones, objetos, manifestaciones y procesos de otro género». Lenin: *En torno a la Dialéctica*. En Obras Escogidas, tomo IV, Editora Política, Cuba, p. 368.
- 25 Marx, Engels y Lenin, legaron un método, no un dogma. Son presente, no historia. En sus obras se encuentra la dirección a la que se deben dirigir estos análisis, no las respuestas lineales ni absolutas a los problemas actuales. Eran hombres, no profetas.
- 26 Federico Engels: *Dialéctica de la Naturaleza*, notas y fragmentos. Dialéctica y Causalidad, Edición Cartago, Buenos Aires, 1972, p. 185.
- 27 Cita del doctor Abelardo Moreno Bonilla tomada de José Álvarez Conde: *Historia de la Zoología en Cuba*, Junta Nacional de Arqueología y Etnología, La Habana, p. 151.
- 28 J. A. Coscullueas: *4 Años en la Ciénaga de Zapata*. Comisión Nacional Cubana de la UNESCO, 1965, p. 205.
- 29 *Ibidem*, p. 204.
- 30 José Álvarez Conde: *Historia de la Zoología en Cuba*. Junta Nacional de Arqueología y Etnología, La Habana, 1958, p. 164.
- 31 *Ibidem*, p. 152-153.
- 32 *Gaceta Oficial*, año 28, no. 4 del 24 de abril de 1930.
- 33 *Gaceta Oficial Extraordinaria* no. 95, 4 de abril, 1936.
- 34 *Gaceta Oficial Extraordinaria* no. 159, 21 de mayo, 1936.
- 35 *Ibidem*, p.119.
- 36 José Álvarez Conde: *Historia de la Zoología en Cuba*, Junta Nacional de Arqueología y Etnología, La Habana, 1958, p. 154.
- 37 A modo de ejemplo está la Resolución No. 111 del 14 de octubre de 1996, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente Regulaciones sobre la Diversidad Biológica; la Ley No. 85 del 21 de julio 1998, Ley Forestal; Decreto Ley No. 190 del 28 de enero de 1999. De la Seguridad Biológica; Resolución No. 77 del 28 de julio de 1999. Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental que sustituyó a la Resolución No. 168 del mismo Ministerio, de fecha 15 de septiembre de 1995, Reglamento para la Realización y Aprobación de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y el otorgamiento de las licencias ambientales; y el Decreto Ley No. 201, del 23 de diciembre de 1999, Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Decreto Ley No. 212 Gestión de la Zona Costera.
- 38 Entre éstos se encuentran el Decreto Ley No. 136 del 4 de marzo de 1993 Del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre; el Decreto No. 180 del 5 de marzo de 1993, Contravenciones de las Regulaciones sobre Protección del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre, derogado por el Decreto No. 268 del 8 de septiembre de 1999; el Decreto Ley No. 137 del 16 de abril de 1993, De la Medicina Veterinaria; el Decreto No. 181 del 21 de abril de 1995, Contravenciones de la Regulaciones Forestales, y el Decreto Ley No. 138 del 1ro de julio de 1993 De las Aguas Terrestre.

Lenin, V. I. (1973): *En torno a la dialéctica. Obras escogidas*, tomo IV, Editorial Progreso, Moscú.

Álvarez Conde, J. (1958): *Historia de la Botánica en Cuba*, Junta Nacional de Arqueología y Etnología, La Habana.

_____ (1958): *Historia de la Zoología en Cuba*, Junta Nacional de Arqueología y Etnología, La Habana.

Brañes, R. (2000): *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 1ra edn. y 2da edn., Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, México.

Gaceta Oficial Extraordinaria No. 159 de 21 de mayo de 1936, Decreto 1370 Refugio Nacional de Pesca y Caza, Ciénaga de Zapata.

INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN CUBA

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL CUBANA

Uno de los antecedentes fundamentales de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), en el contexto del Derecho Ambiental Internacional, se encuentra en la Carta Mundial de la Naturaleza que fue firmada durante la Trigesimo Séptima Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 28 de octubre de 1982 y solemnemente adoptada y proclamada por este órgano, en su Resolución No. 37/7 de la misma fecha, estipulando en su principio 11 inciso c) que: *Las actividades que puedan perturbar la naturaleza serán precedidas de una evaluación de sus consecuencias y se realizarán con suficiente antelación estudio de los efectos que puedan tener los proyectos de desarrollo sobre la naturaleza; en caso de llevarse a cabo, tales actividades se planificarán y realizarán con vistas a reducir al mínimo sus posibles efectos perjudiciales.*

Posteriormente se firmó en Espoo (Finlandia), el 25 de febrero de 1991, el Convenio sobre Evaluación de Impacto Ambiental en el Medio Ambiente en un contexto transfronterizo, en respuesta a la necesidad de asegurar un desarrollo ecológicamente racional y sostenible, así como resueltos a intensificar la cooperación internacional en el campo de la evaluación del impacto sobre el medio ambiente, especialmente en un contexto transfronterizo.

No obstante, la Declaración de La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo conocida como la Cumbre de Río, logró un mayor consenso y reconocimiento de estas prácticas entre las naciones, estableciendo en su principio 17 que: *Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.*

En el caso de Cuba se considera que los antecedentes de la Evaluación de Impacto Ambiental se encuentran en la evaluación sectorial que se hacía de las inversiones y que ahora dentro del proceso de EIA constituyen consultas a organismos, incluso es importante precisar que se realizaban desde la etapa de microlocalización de la inversión, la que algunos consideran un prístino momento de este proceso.

Con la constitución del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, en el año 1994, y en el contexto de la evolución que se generó en la legislación ambiental cubana a partir de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, una de las primeras áreas de regulación estuvo representada justamente por este instrumento que fue establecido mediante la Resolución No. 168/1995 del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental y el Otorgamiento de Licencias Ambientales, junto a otras materias como la Inspección Ambiental Estatal (Resolución

No. 130 de 1995 del CITMA), de forma paralela al proceso de elaboración y aprobación de la nueva ley marco ambiental que se promulgó el 11 de julio de 1997 como Ley 81 del Medio Ambiente. Actualmente se encuentra regulado mediante la Resolución 77/1999 del CITMA Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, la que derogó la Resolución No. 168 de 1995.

Antes de adentrarse en las particularidades de este proceso, resulta atinado precisar que la Evaluación de Impacto Ambiental y la Licencia Ambiental son instrumentos diferentes de la política ambiental.

La Evaluación de Impacto Ambiental es el *procedimiento que tiene por objeto evitar o mitigar la generación de efectos ambientales indeseables, que serían la consecuencia de planes, programas y proyectos de obras o actividades, mediante la estimación previa de las modificaciones del medio ambiente que traerían consigo tales obras o actividades y, según proceda, la denegación de la licencia necesaria para realizarlos o su concesión bajo ciertas condiciones. Incluye una información detallada sobre el sistema de monitoreo y control para asegurar su cumplimiento y las medidas de mitigación que deben ser consideradas*¹.

Conforme al artículo 27 de la Ley 81 el proceso de EIA comprende:

1. Solicitud de la licencia ambiental.
2. Estudio de impacto ambiental, en los casos que proceda.
3. Evaluación propiamente dicha, a cargo del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
4. Otorgamiento o no de la licencia ambiental.

La autoridad responsable ante la cual se tramita este proceso es el Centro de Inspección y Control Ambiental, actualmente subordinado a la Oficina de Regulación Ambiental y Seguridad Nuclear, y las delegaciones territoriales del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.

Según el artículo 5 de la Resolución No. 77/1999 del CITMA, la Evaluación de Impacto Ambiental se tramita en relación con nuevos proyectos de obras o actividades, en este caso el artículo 6 de esta resolución, en correspondencia con el artículo 28 de la ley marco ambiental, precisa cuáles nuevos proyectos requieren obligatoriamente ser sometidos a este proceso, entre ellos los relacionados con la construcción de puertos y aeropuertos, actividades mineras, por citar ejemplos.

De igual manera el artículo 5 establece que deben de ser sometidas al proceso EIA la expansión o modificación de proyectos de obras o actividades existentes que así lo requieran y en caso de reanimación productiva de actividades actualmente detenidas que abarcan los cambios tecnológicos en procesos ya existentes, en cuanto al empleo de materias primas o fuentes de energía y, en general, todo lo que signifique una variación de tal naturaleza que pueda ocasionar un impacto ambiental; y las obras o actividades en curso que aún cuando no sean sometidas a un proceso de expansión o modificación, generen un impacto negativo de significación.

Una vez que se presenta la solicitud de licencia ambiental ante la autoridad competente para su tramitación, ésta, en el término de diez (10) días hábiles se pronuncia sobre su aceptación o no conforme al artículo 18 de la Resolución No. 77/99. En caso de aceptarla igualmente precisa si el proyecto de obra o actividad debe o no ser sometido al estudio de impacto ambiental (EIA).

El solicitante de la licencia ambiental puede además solicitar que se le exima de la realización del estudio de impacto ambiental siempre y cuando presente la documentación que avale la solicitud de excepción.

La decisión sobre la necesidad de realizar o no EIA recae sobre el resultado de la evaluación que la autoridad ambiental realiza de las implicaciones que el pro-

BIBLIOGRAFÍA

- Engels, F. [s/a]: *Dialéctica de la Naturaleza*, Editorial Orbe, La Habana.
- _____ : *Introducción a la dialéctica de la naturaleza*, Editorial Progreso, Moscú.

yecto de obra o actividad representa para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos y nivel de ruido; los efectos adversos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales y sobre la integridad de los ecosistemas; la localización próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectadas, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar la obra o proyecto; el resultado de las consultas públicas; las soluciones ambientales que aporta el proyecto, las alteraciones de monumentos, sitios con valor antropológico arqueológico, histórico y en general, los pertenecientes al patrimonio cultural; entre otros.²

El estudio de impacto ambiental es: *La descripción pormenorizada de las características del proyecto de obra o actividad que se pretenda llevar a cabo, incluyendo su tecnología y que se presenta para su aprobación en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación del Impacto Ambiental del proyecto y describir las acciones que se ejecutarán para impedir o minimizar los efectos adversos, así como el programa de monitoreo que se adoptará.*³

El titular del proyecto de obra o actividad es quien determina a cuál entidad encomienda la realización del estudio de impacto ambiental de entre las acreditadas por el Centro de Inspección y Control Ambiental las que se encuentran inscritas en el Registro establecido al efecto.

La evaluación de impacto ambiental propiamente dicha, es decir la consideración por parte de la autoridad competente sobre la procedencia o no de otorgar la licencia solicitada a partir de los impactos, positivos o negativos, que el proyecto de obra o actividad representa para el medio ambiente, se realiza por la autoridad competente del CITMA pero siempre es un proceso en el cual se tienen en cuenta los criterios o indicaciones de los organismos de la Administración Central del Estado encargados de dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y el Gobierno con respecto a la explotación recursos naturales, cuyo uso está previsto en la ejecución de la obra o actividad.

En los casos en que la autoridad ambiental acepte la solicitud de licencia ambiental sin someter el proyecto de obra o actividad a la realización de estudio de impacto ambiental, ésta se pronuncia sobre el otorgamiento o no de la licencia ambiental en el término de treinta (30) días hábiles;⁴ de haberse requerido estudio de impacto ambiental, una vez presentado el mismo la autoridad se pronuncia en el término de sesenta (60) días hábiles.

La autoridad competente se pronuncia mediante escrito fundamentado en el que razona su decisión que puede ser una de las siguientes: emitir la licencia ambiental solicitada estableciendo condicionales a tener en cuenta durante la ejecución y explotación del proyecto de obra o actividad; solicitar información adicional al titular del proyecto de obra o actividad, condicionando a su entrega satisfactoria la continuación del proceso de evaluación de impacto ambiental; rechazar el estudio de impacto ambiental realizado por considerar incompletos o inadecuados sus resultados, o por requerir el proyecto de la obra o actividad de la inclusión de modificaciones tecnológicas que tengan como fin mitigar determinados impactos ambientales negativos, condicionando a esa inclusión la posible aprobación posterior del estudio; o denegar la licencia ambiental por resultar tan manifiestos los impactos negativos o existir alternativas menos negativas que el proyecto presentado.⁵

El titular del proyecto de obra o actividad tiene derecho a reclamar dentro del término de treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se le notificó la decisión de la autoridad competente, ya sea porque esté de acuerdo con la decisión acordada o con una de las condicionales impuestas para la ejecución del proyecto de obra o actividad.

El Decreto Ley No. 200 De las Contravenciones en materia de Medio Ambiente establece en su artículo 5 los tipos contravencionales relacionados con la evaluación de impacto ambiental, y prevé como tales el incumplimiento de las condicionales impuestas mediante la licencia ambiental otorgada, no someter al proceso la ejecución de obras o actividades cuando así se dispone en la legislación al respecto, así como la no entrega de la información requerida, la entrega de información inexacta u ocultar datos que resulten necesario para el desarrollo del proceso.

PROCESOS DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS AMBIENTALES Y DE INSPECCIÓN AMBIENTAL ESTATAL

Licencias ambientales

La Ley 81 en su artículo 8 define la licencia ambiental como: el documento oficial, que sin perjuicio de otras licencias, permisos y autorizaciones que de conformidad con la legislación vigente corresponda conceder a otros órganos y organismos estatales, es otorgado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) para ejercer el debido control al efecto del cumplimiento de lo establecido en la legislación ambiental vigente y que contiene la autorización que permite realizar una obra o actividad.

Como se observa esta definición es amplia, pues en ella se abarca un conjunto de permisos que otorga el CITMA con el objetivo de establecer el debido control al manejo de cualquiera de los recursos con componen el medio ambiente cubano. Explicar este aspecto reviste vital importancia debido a que muchas personas erróneamente, sólo relacionan este concepto con el documento oficial que se otorga una vez que se culmina satisfactoriamente el proceso de evaluación de impacto ambiental.

El artículo 24 de la Ley 81 establece que: *Toda actividad susceptible de producir efectos significativos sobre el medio ambiente o que requiera de su debido control a los efectos del cumplimiento de lo establecido por la legislación ambiental, estará sujeta al otorgamiento de una licencia ambiental.*

En este artículo se establecen los supuestos que se deben cumplir para que una actividad sea objeto de control mediante una licencia ambiental. Éstos supuestos son:

1. Que sea *susceptible de producir efectos significativos* sobre el medio ambiente.
2. Que debido a su *complejidad o constante actuar* en cualquiera de los recursos que componen el medio natural, sea necesario ejecutar su control mediante la previa autorización del CITMA.

En el primero de los supuestos se resuelve otra gran confusión que existe en la población. Muchas personas consideran de manera errónea, que todas las acciones o actividades que se ejecutan en un espacio natural deben obtener una licencia ambiental para su ejecución.

En reiteradas ocasiones se ha presentado ante la autoridad ambiental que corresponde, la solicitud de una licencia ambiental para efectuar una actividad que verdaderamente no afecta de ninguna manera el medio natural donde se ejecutará. Por ejemplo, la construcción de una panadería en una gran ciudad, donde existe una infraestructura anterior que modificó de manera total el medio natural que en ese lugar existía. Como se puede prever, la construcción de esta instalación no producirá un impacto *significativo* en el lugar, por lo que no resulta imprescindible obtener una licencia ambiental para su ejecución.

El segundo de los aspectos señalados tiene una vital relación con el anterior. Pues a pesar de que su-

puestamente una actividad que se ejecuta en un medio natural no cause un efecto inmediato, su reiterado accionar puede poner en peligro este medio o cualquiera de los elementos que lo componen.

Como ejemplo se puede poner el uso constante que el hombre le da a algunos de los recursos que componen la diversidad biológica. Si este tipo de acción no se controla mediante un proceso de licenciamiento, en el que se regule de manera precisa como efectuar la actividad, se producirían impactos irreversibles.

La Ley 81 continúa su expresión de principios respecto a las licencias ambientales, expresando en el artículo 25 que: *El otorgamiento de una licencia ambiental está sujeto al pago de los gravámenes que al respecto se establezcan y no exime al licenciatarario de la obligación de proteger de manera efectiva el medio ambiente, ni de las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que pueda incurrir.*

El artículo 26 dispone que: *Los programas, obras o actividades que no cuenten con la licencia ambiental, cuando correspondiere, o no cumplan las exigencias y controles que en ésta se fijen, pueden ser suspendidas temporal o definitivamente por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, sin perjuicio de que se hagan efectivas las responsabilidades correspondiente.*

Son normas complementarias de la Ley 81, en lo que se refiere a las licencias ambientales las siguientes:

Resolución No. 34/96 del CITMA Normas para la Evaluación y Aprobación de Propuestas de Ejecución de Expediciones, Investigaciones y Visitas de Carácter Científico-Técnico e Interés Ambiental

Promulgada el 2 de abril de 1996, tiene como principal objetivo el establecimiento de un régimen de licencia ambiental para aquellas personas, naturales o jurídicas, que pretendan realizar expediciones, investigaciones y visitas de carácter científico-técnico o interés ambiental, con acceso a áreas naturales.

En el momento de su promulgación el régimen de licencia ambiental sólo estaba dirigido a un número limitado de áreas determinadas en la propia resolución, o sea las regiones montañosas, Ciénaga de Zapata, así como otras áreas que fueran oportunamente establecidas en atención a su fragilidad como ecosistemas.

A partir de la puesta en vigor del Decreto No. 262, de fecha 14 de mayo de 1999, *Reglamento para la Compatibilización del Desarrollo Económico Social del País con los Intereses de la Defensa*, el ámbito de aplicación de esta resolución aumentó, pues se incluyeron todas las actividades científico-tecnológicas, productivas, inversionistas o de carácter social que se desarrollaran en cualquiera de las áreas naturales que no estuvieran autorizadas para la práctica del turismo de naturaleza, y se logró un mayor control del acceso a estas áreas.

La resolución define las autoridades encargadas de otorgar este tipo de licencia:

1. El Centro de Inspección y Control Ambiental (CICA), perteneciente a la Oficina de Regulación Ambiental y de Seguridad Nuclear, del CITMA, cuando participa en la expedición personal de instituciones extranjeras.
2. Las delegaciones territoriales del CITMA, cuando participan personal o instituciones que radiquen en su territorio.

No obstante, cuando una entidad pretenda realizar las actividades reguladas en la resolución, en áreas o regiones que se encuentran fuera de la provincia donde radican, la solicitud de autorización se presentará en la Delegación del CITMA de ese territorio, la cual le dará traslado al CICA, el que resolverá lo procedente, oído el parecer de las delegaciones de los territorios implicados.

Entre las obligaciones de las autoridades facultadas para emitir las licencias, se encuentran:

1. Obligación de comunicar su decisión por escrito y dentro del término de treinta días (30) hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud.
2. Realizar las consultas que correspondan con los órganos y organismos competentes, especialmente con el MINFAR y el MININT.
3. Establecer de forma clara y precisa el término de vigencia de la licencia ambiental y los requisitos que deben ser cumplidos por el titular del proyecto o actividad al que se le otorgó la licencia, especialmente los relacionados con la extracción de recursos naturales.
4. Establecer los controles que estimen pertinentes para garantizar el correcto cumplimiento de lo dispuesto en la licencia ambiental otorgada.

Por su parte el titular de la licencia tiene las obligaciones siguientes:

1. Completar el escrito de solicitud de licencia ambiental de acuerdo con lo establecido en los apéndices de la propia resolución.
2. Cumplir los requisitos impuestos en la licencia ambiental otorgada.
3. Solicitar y obtener los restantes permisos y autorizaciones que correspondan, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.
4. Presentar un informe a la autoridad que otorgó la licencia ambiental, en un plazo no mayor a los treinta días naturales contados a partir de que se culmine la ejecución del expedición, donde se explique detalladamente los aspectos siguientes:
 - Resultados obtenidos y cumplimiento de los objetivos propuestos.
 - Beneficios obtenidos.
 - Cantidad de especies y muestras tomadas.
 - Cualquier otro aspecto de interés ambiental detectado durante la ejecución de las actividades.
5. En los casos en que no se ejecute la expedición se debe entregar un informe explicando las razones por las cuales no se realizó la actividad. Este informe se debe confeccionar en el plazo de 15 días naturales posteriores a la fecha en se debía haber realizado la expedición.

Resolución No. 111/96 del CITMA Regulaciones sobre la Diversidad Biológica

A partir de la ratificación por parte de nuestro país del Convenio de la Diversidad Biológica, se consideró la necesidad de poner en vigor una disposición en la cual se implementará todo lo establecido en esa Convención respecto a la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven del uso de los recursos genéticos.

Es por esta razón que el 28 de noviembre de 1996, se promulga esta importante resolución la cual tiene como objeto *el establecer las disposiciones que permitan una gestión adecuada en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.*

La Resolución No. 111 en su artículo 2 define el acceso a la diversidad biológica como: *el uso de recursos de la diversidad biológica, ya sea de manera total o parcial, con fines científicos o comerciales, con independencia de que dicho recurso sea extraído o no del medio.*

Esta resolución obliga a las entidades que se relacionan con la diversidad biológica a adoptar las acciones y medidas necesarias para asegurar la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, así como el pleno ejercicio de la soberanía estatal sobre el medio ambiente, los recursos naturales, y la participación justa y equitativa de

los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

En el régimen de licencia ambiental que se establece, no se incluyen los recursos biológicos correspondientes a las producciones agrícolas, pecuarias y pesqueras, destinados a la alimentación humana y animal, usados frecuentemente con este fin.

Al igual que en la Resolución No. 34/96, del CITMA se define al CICA y a las delegaciones Territoriales del CITMA, como las autoridades encargadas de este tipo de proceso, sus obligaciones y el plazo para la tramitación de estos permisos (30 días hábiles).

En la licencia ambiental otorgada se recogen todos los requisitos que deben ser cumplidos por el titular del proyecto, especialmente los relacionados con la técnica a emplear en el acceso, el tiempo de vigencia y la cantidad de especies autorizadas a tomar del medio natural.

Dispone además que cuando una entidad nacional participe junto con una persona natural o jurídica extranjera en las acciones de acceso a la diversidad biológica, la solicitud se formulará por dicha entidad nacional, precisando su interés de llevar a cabo tal acceso y las medidas que se tomarán para asegurar el cumplimiento de lo establecido en esta resolución.

Para afianzar esta obligación el legislador previó la obligación de que, una vez concedida la licencia ambiental y antes de ejecutar el acceso, se tendrá que realizar un escrito firmado entre las personas naturales o jurídicas interesadas y la autoridad facultada. En este escrito se deben establecer las obligaciones, especificaciones, límites, restricciones y condiciones mutuas en que dicho acceso tendrá lugar, con el propósito de garantizar siempre:

- Uso ambientalmente adecuado que se le dará a los recursos obtenidos.
- Derecho a compartir, en forma justa y equitativa, los resultados y beneficios que se deriven de la utilización comercial o de cualquier índole de los recursos de la biodiversidad del país; se incluye el acceso a las tecnologías y su transferencia en los casos procedentes.

Por último, se regula todo lo concerniente a la introducción de especies, y de organismos genéticamente modificados en el ambiente y el procedimiento a seguir en los casos en que el titular del proyecto o actividad no esté de acuerdo con la decisión que adopte la autoridad, o con una de las medidas impuestas en la licencia ambiental otorgada.

Resolución No. 87/96 del CITMA 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 (CITES)

Promulgada el 2 de abril de 1996, tiene como objeto principal establecer las regulaciones que permitan el adecuado cumplimiento de los compromisos contraídos por la República de Cuba en la convención CITES.

Como su nombre lo indica la Convención CITES, está destinada a ejercer el debido control del comercio de aquellas especies que se han identificado de manera internacional como amenazadas o en peligro de extinción.

Define, entre otros aspectos, lo que se conoce como:

1. *Especie:* Toda especie, subespecie o población geográficamente aislada una de otra.
2. *Espécimen:* Todo animal o planta, vivo o muerto, y sus partes o derivados fácilmente reconocibles.
3. *Comercio:* La exportación, reexportación, importación e introducción procedente del mar.

4. *Reexportación:* La exportación de un espécimen que haya sido previamente importado.

5. *Introducción procedente del mar:* El traslado a un Estado de especímenes capturados en el medio marino, fuera de la jurisdicción de cualquier Estado.

Para determinar el nivel de control que se debe tener con estas especies, la Convención ha establecido tres tipos de apéndices o anexos. En el primero de los apéndices se recogen aquellas especies en peligro de extinción, que están o pueden estar afectadas por el comercio, por lo que éste sólo se autoriza con carácter excepcional. En el segundo se disponen las especies que, aun cuando no están en este momento necesariamente amenazadas de extinción, pueden llegar a ese grado a menos que el comercio de sus especímenes esté sujeto a una regulación estricta, a fin de evitar una utilización incompatible con su supervivencia. En el tercero se establecen todas las especies que, sin estar comprendidas en los casos anteriores, son identificadas y sujetas a regulación dentro de la jurisdicción nacional, con el propósito de prevenir o restringir su explotación.

Aunque pueda ser considerado reiterativo resulta importante que el régimen de permisos que se establecen en la Convención y en la Resolución No. 87 de 1990 del CITMA, sólo está destinado al control del comercio internacional de las especies protegidas y no al del comercio que dentro de un país se pueda realizar con cualquiera de estas especies.

Nuestra legislación nacional adopta el mismo mecanismo seguido en la Convención en cuanto a la clasificación de las especies e instauró el procedimiento a seguir para la tramitación de las licencias ambientales en atención a los apéndices en que se encuentra cada especie.

En la misma se determinó que el CICA sea el encargado de realizar las funciones como Autoridad Administrativa del Convenio en nuestro país y a los Institutos de Oceanología y de Ecología y Sistemática para que ejercieran las funciones como autoridades científicas.

La autoridad administrativa tiene, entre otras, las funciones siguientes:

1. Conceder las licencias ambientales que correspondan para la exportación, la importación, la reexportación y la introducción procedente del mar, de las especies amenazadas de la flora y la fauna silvestres protegidas por CITES.
2. Consultar con las autoridades científicas acerca de la procedencia de emitir o denegar una licencia ambiental solicitada.
3. Establecer, junto con las autoridades científicas, cuotas anuales para la exportación de aquellos especímenes que así lo requieran.
4. Proponer, de conjunto con las autoridades científicas, a la Secretaría del Convenio, las especies de la flora y la fauna cubana que resulten procedente incluir en cualquiera de los apéndices de la Convención, para controlar su comercio internacional.
5. Mantener un fluido contacto con la Secretaría del Convenio.

Por su parte las autoridades científicas tienen como funciones:

1. Evaluar y dictaminar sobre la pertinencia de las acciones reguladas por esta resolución.
2. Establecer, de conjunto con las autoridades administrativas, cuotas anuales para la exportación de aquellos especímenes que así lo requieran.

Además, se establece la información que debe presentar al solicitar una licencia ambiental, el término para la tramitación de la misma, su período de vigencia (6 meses), los puertos y aeropuertos por los que se

permite realizar cualquiera de las acciones controladas por la ley, así como el mecanismo a seguir para modificar los apéndices de la resolución.

**Resolución No. 87/99 del CITMA
Regulaciones para el ejercicio
de las funciones de Autoridad Nacional
y Punto de Contacto del Convenio
de Basilea sobre el Control de los
movimientos transfronterizos de desechos
peligrosos y su eliminación
y otras disposiciones para la gestión
ambientalmente racional de estos desechos**

Antes de explicar los compromisos internacionales y lo que regula esta resolución, resulta conveniente definir algunos de los términos que se emplearán en este tema.

Desecho: Las sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional. Se consideran no peligrosos si se encuentran en cualquiera de las categorías del anexo 2 del Convenio.

Desecho peligroso: Las sustancias, material u objeto generado por cualquier actividad que por sus características físicas, biológicas o químicas, pueden representar un peligro para el medio ambiente y la salud humana y que pertenecen a cualquiera de las categorías del anexo 1 del Convenio, *excepto en los casos que no presenten ninguna de las siguientes características de peligrosidad:*

1. Explosivos.
2. Líquidos inflamables.
3. Sólidos inflamables.
4. Sustancias o desechos susceptibles de combustión espontánea.
5. Sustancias o desechos que en contacto con el agua emiten gases inflamables.
6. Oxidantes.
7. Peróxidos orgánicos.
8. Tóxicos (venenos) agudos.
9. Sustancias infecciosas.
10. Corrosivos.
11. Liberación de gases tóxicos en contacto con el aire o el agua.
12. Sustancias tóxicas (con efecto retardado o crónico).
13. Ecotóxicos.

Teniendo en cuenta los problemas asociados al manejo de desechos peligrosos y la creciente utilización en décadas pasadas de algunos países subdesarrollados como vertederos de estos desechos por parte de países desarrollados, el 5 de mayo de 1992, se pone en vigor el «Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación». Nuestro país es signatario de este Convenio desde el 5 de julio de 1994.

Su objetivo general es establecer un control estricto de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos para proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos nocivos que pudieran derivarse de la generación y manipulación de estos desechos. Los principales objetivos son:

1. Reducir los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos.
2. Tratar y eliminar los desechos peligrosos y otros desechos lo más cerca posible de su fuente de generación de una manera ambientalmente racional.
3. Reducir al mínimo la generación de desechos y otros desechos atendiendo tanto a la cantidad como al peligro potencial.

La Ley No. 81, establece en su artículo 153 que la importación de desechos peligrosos requiere de la previa y expresa autorización del CITMA, a partir de que

ésta se realice en correspondencia con las recomendaciones internacionales y las regulaciones nacionales. Se señala además que el tráfico ilícito de este tipo de desechos será sancionado.

Dispone además que el CITMA, en coordinación con los órganos y organismos competentes, deberá establecer las normas relativas a la clasificación, manejo y exportación de los desechos peligrosos.

A partir de este mandato se pone en vigor en 1999 la Resolución No. 87 del CITMA, complementada en su anexo 1 por la Resolución No. 53 del año 2000.

En esta resolución se nombra al CICA, en representación del CITMA, para que realice las funciones de autoridad competente y punto de contacto a los efectos del Convenio y se le asignan las siguientes funciones:

1. Recibir la notificación de todo movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos, así como cualquier información al respecto y responder a esa información en el modo que el Convenio establece.
2. Aprobar todas las acciones relativas a la importación o exportación de desechos peligrosos y otros desechos.
3. Recibir y proporcionar, según proceda y conforme a lo dispuesto en el propio Convenio, toda la información referente a: movimientos transfronterizos de desechos peligrosos o de otros desechos y accidentes ocurridos durante éstos, decisiones tomadas sobre la importación y exportación de los desechos peligrosos, definición nacional de desechos y cambios en la misma, autoridad competente y su punto de contacto y cambios en su designación, acuerdos y arreglos bilaterales multilaterales y regionales concertados de conformidad con el Convenio.
4. Otras cuestiones que se estime pertinente por la Conferencia de las partes.

A pesar de que la principal función de esta resolución es controlar el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, se aprovecharon las oportunidades que ofrecía, para efectuar un control de los movimientos internos que, de este tipo de desechos, se realizaban en el país.

Es por eso que en el cuerpo de la resolución se establecen dos tipos de permisos:

1. Permisos para la importación y exportación de desechos peligrosos. Son otorgados únicamente por el CICA.
2. Permisos para el manejo interno de los desechos peligrosos. Son otorgados por las delegaciones territoriales, y se expiden cuando se pretende realizar el movimiento de un desecho peligroso, fuera de la entidad generadora.

La Resolución No. 87 del CITMA establece además los aspectos siguientes:

1. La obligación de los generadores a garantizar procesos de producción limpia que reduzcan la generación de residuos, procurando al máximo el reciclaje y otras acciones para la disposición final adecuada de los desechos peligrosos y otros desechos.
2. La obligación de las instituciones y entidades que generan, transportan, almacenan o eliminan desechos peligrosos de informar la ocurrencia de cualquier accidente, dentro de las 24 horas siguientes a la ocurrencia del mismo.
3. La prohibición de importar desechos peligrosos y otros desechos cuando su objetivo sea su eliminación final.
4. El procedimiento a seguir por las autoridades facultadas para la tramitación y el otorgamiento de los permisos.

5. Los puertos y aeropuertos por los cuales se pueden hacer las importaciones y exportaciones de desechos peligrosos.
6. Las regulaciones sobre el tránsito por el territorio nacional de desechos peligrosos.

El CICA en el uso de las facultades metodológicas que le confiere la propia Resolución No. 87/99, tomando en cuenta la problemática nacional que existe en cuanto al manejo de los aceites usados y los medicamentos vencidos o fuera de especificación, así como otros desechos generados por la atención médica y los desechos resultantes de la producción y preparación de productos farmacéuticos, decidió tratar estos temas de manera diferenciada.

Con este objetivo se dictaron las resoluciones 32/05 y 73/06, en las cuales se establecen las indicaciones generales para la tramitación de las licencias ambientales que se otorguen para realizar la disposición final de los referidos desechos peligrosos, de esta manera se logra resolver, en un tiempo récord y de una forma ambientalmente segura, una problemática que existía desde hacía ya algún tiempo.

**Resolución No. 116/2005 del CITMA
Cronograma para el Control de las
Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono**

Como parte del Protocolo de Montreal relativo al control de las sustancias que afectan la capa de ozono, nuestro país, realiza esfuerzos para implementar las medidas que se derivan de lo que éste establece. Entre estos esfuerzos se incluye la implementación de un sistema de licencias ambientales para la importación y exportación de sustancias agotadoras de la capa de ozono, comúnmente llamadas SAO.

Para establecer el régimen de este tipo de licencia ambiental se pone en vigor la Resolución No. 65 del CITMA, la que fue modificada por la Resolución No. 116/05. En esta última resolución se establece, entre otros aspectos, lo siguiente:

1. Actualiza el Cronograma Nacional para la reducción de las importaciones, las exportaciones y la fabricación de las SAO.
2. La obligatoriedad para las entidades importadoras y exportadoras de SAO, equipos y tecnologías que la utilicen, de obtener previamente una licencia ambiental otorgada por el CICA. Esta licencia se solicita con 60 días de antelación a la importación y se requiere de una por cada embarque.
3. Establece el procedimiento para obtener las licencias ambientales.

Inspección Ambiental Estatal

Constituye el mecanismo más eficaz para detectar y/o prevenir aquellas conductas que, al no realizarse bajo las observancias de lo dispuesto en la legislación ambiental vigente, pueden lesionar de manera directa al medio natural. Además se utiliza para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en las licencias ambientales otorgadas.

La Ley No. 81 en su artículo 39, la concibe como un sistema compuesto por:

1. La Inspección Ambiental Estatal a cargo del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y en la que participan los órganos y organismos convocados por este.
2. Las inspecciones estatales que desarrollan otros órganos y organismos del Estado, cuya actividad repercute sobre la protección del medio ambiente.

El CITMA teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto Ley No. 100, *Reglamento General de la Inspección Estatal*, promulgó la Resolución No. 130, de fecha

24 de julio de 1995, *Reglamento para la Inspección Ambiental Estatal*.

En el artículo 2, esta resolución define la Inspección Ambiental Estatal como la actividad de control, fiscalización y supervisión del cumplimiento de las disposiciones y normas jurídicas vigentes en materia de protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.

En ella se establecen los aspectos que a continuación se relacionan:

1. Entre los objetivos de las inspecciones ambientales estatales se destacan:
 - Comprobar el cumplimiento de la legislación ambiental vigente.
 - Prevenir la comisión de contravenciones y delitos en el desarrollo de las actividades mencionadas.
 - Disponer las medidas que correspondan para garantizar la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.
 - Verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en las licencias ambientales otorgadas.
 - Verificar el cumplimiento del plan de monitoreo indicado como resultado del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.
 - Exigir las responsabilidades que se deriven del incumplimiento de las disposiciones relativas a esta materia.
2. Las Inspecciones Ambientales Estatales se clasifican en:
 - Ordinarias. Las previstas en el Plan de Inspección aprobado por la Autoridad Responsable.
 - Extraordinarias. Las que se ordenan por el ministro, el viceministro que atiende la esfera de Medio Ambiente en el CITMA, el director general de la ORASEN, el director del CICA o el delegado provincial de este organismo, según corresponda, con posterioridad a la aprobación del Plan de Inspección.
3. Las autoridades responsables para ejecutar la Inspección Ambiental Estatal son:
 - El CICA. Realiza esta actividad en todo el territorio nacional.
 - Las delegaciones territoriales del CITMA. Realizan esta actividad en el ámbito de su territorio.
4. Entre las funciones de la autoridad responsable se destacan:
 - Ejecutar la Inspección Ambiental Estatal a todas las actividades de personas naturales o jurídicas, que conciernen al medio ambiente y al uso de los recursos naturales, adoptando las decisiones que correspondan e indicando las medidas técnicas para la corrección, solución o mitigación de las afectaciones existentes.
 - Establecer la coordinación de la Inspección Ambiental Estatal con las inspecciones que llevan a cabo otros organismos de la Administración Central del Estado en la esfera de su respectiva competencia.
 - Disponer la eliminación de las infracciones detectadas.
 - Ordenar la aplicación de las medidas que se requieran ejecutar, de forma inmediata o en el plazo que se determine.
 - Solicitar, en los casos que proceda, el inicio del correspondiente procedimiento disciplinario contra los dirigentes, funcionarios y demás trabajadores presuntamente responsables de las infracciones detectadas.
 - Verificar el cumplimiento de las medidas ordenadas como resultado de inspecciones anteriores.

5. El alcance de la Inspección Ambiental Estatal pueden estar dirigidas:

- Al control del cumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas con todas las actividades del inspeccionado, vinculadas directa o indirectamente al medio ambiente.
 - Al control del cumplimiento de disposiciones específicas que regulan algunas de esas actividades.
 - Sobre una persona natural o jurídica determinada o sobre un conjunto de ellas que realizan actividades similares o conexas o, de forma integral.
 - Sobre todas las actividades que se ejecutan en función de una determinada producción o servicio con incidencia en el medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.
6. El procedimiento para comunicar y realizar las inspecciones ambientales estatales.
 7. Los derechos y obligaciones de la autoridad que realiza la inspección.
 8. Los derechos y obligaciones del inspeccionado.
 9. El procedimiento para realizar las correspondientes reclamaciones cuando el inspeccionado no esté de acuerdo con el resultado de una inspección o con las medidas impuestas.
 10. El procedimiento para acreditar a los inspectores ambientales estatales.

NOTAS

¹ Art. 8 Ley 81 del Medio Ambiente.
² Art. 23 Resolución No. 77/99 del CITMA.
³ Art. 8 Ley 81 del Medio Ambiente.
⁴ Art. 28 Resolución No. 77 del CITMA.
⁵ Art. 30 Ibidem.

REFLEJO DEL PENSAMIENTO JURÍDICO AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN CUBANA E INTERNACIONAL

SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

Marco Legal del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)

El marco legal del SNAP en el conjunto de disposiciones normativas (leyes, decretos-leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y normas técnicas) que son de aplicación en las áreas protegidas, dirigidas a normar el funcionamiento del SNAP, o que inciden de manera directa o indirecta en su adecuada gestión, para alcanzar las metas de conservación establecidas.

La importancia de un marco legal adecuado para la gestión de las áreas protegidas está dada por razones estratégicas, económicas, de seguridad nacional y las propiamente ambientales. Este marco legal debe establecer regulaciones para garantizar la distribución equitativa de los beneficios que generen las áreas, el adecuado equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación de los principales valores naturales de la nación, el mantenimiento de las condiciones ecológicas y la vitalidad de los ecosistemas. Igualmente normará el acceso a las áreas y sus recursos.

Los antecedentes del Marco Legal de las Áreas Protegidas en Cuba, se remontan a la década del 30 del pasado siglo, concretamente al año 1930, en que mediante el *Decreto Presidencial 487/1930*, se estableció el primer parque nacional de Cuba, en una finca del Estado llamada El Cristal, ubicada en Mayarí y Sagua de Tánamo, antigua provincia de Oriente. Cuba fue el

cuarto país de América Latina en emitir una disposición normativa para crear un Parque Nacional, sólo antecedida por México (1876), Argentina (1903) y Chile (1907).

Con el triunfo de la Revolución, tan temprano como el mismo año 1959, el gobierno revolucionario aprobó la *Ley 239/59*, que creó el Departamento de Repoblación Forestal, con la finalidad conservar, proteger y fomentar la riqueza forestal de la nación. En su artículo 20 creó los Parques Nacionales Cuchillas del Toa, Gran Piedra, Sierra Maestra, Escambray, Laguna del Tesoro, Sierra de los Órganos, Guanacahabibes (Fig. 4), Ciénaga de Lanier y Sierra de Cubitas; se prohibió en ellos la destrucción de la vegetación y la fauna.

En la década de los años 60 con el objetivo de proteger y profundizar en el conocimiento de nuestros recursos naturales, mediante la Resolución No. 412/1963 del presidente del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se declaran las Reservas Naturales del Veral y Cabo Corrientes en Pinar del Río, Jaguaní y Cupeyal del Norte, en la antigua provincia de Oriente. Posteriormente, mediante la Resolución No. 89/1966, del presidente del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se declaran como Reservación Naturales el área del Patrimonio Forestal Nacional, Cayo Caguanes, en el municipio Yaguajay y transfiere a la Academia de Ciencias dicha reservación, al norte de la actual Sancti Spíritus.

Desde mediados de la década del 70 hasta principios del 90 del pasado siglo, comienza una nueva etapa en la evolución del marco legal de las áreas protegidas en Cuba. Esta etapa se caracteriza por la declaración de áreas protegidas mediante resoluciones del Ministerio de la Agricultura.

Esta etapa tiene sus momentos más relevantes en la promulgación de la Ley No. 27/1980, por la que se declara como zona rural protegida la región montañosa conocida geográficamente como Sierra Maestra en la parte suroriental del país y crea el Gran Parque Nacional Sierra Maestra y su comisión rectora, así como la Resolución No. 171/1986 del Ministerio de la Agricultura, que crea la ENPFF como entidad especializada dentro del MINAGRI, encargada de la administración de las áreas protegidas y se establecen 16 áreas para ser administradas por esta empresa. Con posterioridad el propio Ministerio de la Agricultura emite la *Resolución No. 372/1991* y establece 17 áreas protegidas a ser administradas por esta misma empresa. Esta etapa cierra con la emisión de la Resolución No. 454/1992 del Ministerio de la Agricultura, que crea otras 15 áreas protegidas a ser administradas por parte de la Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna.

Se destaca que estas áreas fueron las primeras en Cuba que realmente contaron con una administración especializada para su gestión y constituyeron el núcleo del actual SNAP.

El proceso de reordenamiento de los Organismos de la Administración Central del Estado que se inicia en 1994, identifica el comienzo de una nueva etapa en la evolución del marco legal del SNAP. En esta etapa se destaca la Creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), el Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP), la Dirección Nacional Forestal, el traspaso del Cuerpo de Guardabosques (CGB) del Ministerio de la Agricultura al MININT y la creación de la Oficina Nacional de Inspección Pesquera.

En este período también se promulga un importante grupo de disposiciones normativas (leyes, decretos leyes, acuerdos del CECM y resoluciones), que inician el proceso de institucionalización del SNAP, entre ellas se encuentran:

- a) *La Ley No. 81, del 11 de julio de 1997, del Medio Ambiente*, la cual establece en su artículo 89 que el CITMA es el encargado de dirigir y controlar todas las actividades relacionadas con el SNAP, mientras que en su artículo 90 expone que los objetivos básicos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas son:

- Mantener muestras representativas de las regiones biogeográficas y las bellezas escénicas más importantes del país para asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, incluyendo en estas áreas los sitios con importancia para la migración de especies.
 - Conservar *in-situ* la flora, la fauna y en general, la diversidad biológica, protegiéndola de las acciones, omisiones o vectores que pudieran perjudicarla.
 - Lograr que las producciones locales se ajusten a formas racionales y dinámicas de rendimientos sostenibles, con el fin de elevar el nivel socioeconómico de las poblaciones locales, mediante la puesta en práctica de acciones a favor del desarrollo rural integral, prestando una atención particular a la conservación y utilización racional de ecosistemas frágiles tales como montañas, humedales, manglares, formaciones cársicas, zonas áridas, semiáridas y grupos insulares.
 - Proteger, rehabilitar y manejar el medio y los recursos costeros y marinos, para su conservación y uso sostenible.
 - Mantener y manejar los recursos bióticos, tanto terrestres como acuáticos, para la obtención a largo plazo de variados bienes y servicios para la población, considerando siempre la función vital que desempeñan en el equilibrio de los ecosistemas y según las regulaciones nacionales e internacionales referidas a estos recursos.
 - Conservar y restaurar los suelos, así como controlar la erosión, sedimentación, salinización, acidificación y otros procesos degradantes.
 - Conservar y gestionar los recursos hídricos, sobre la base del manejo integral de las cuencas hidrográficas.
 - Manejar y mejorar los recursos forestales para que cumplan su papel regulador del medio ambiente y proporcionen una producción y reproducción estable de productos silvícolas.
 - Conservar los valores históricos y culturales ligados a un entorno natural.
 - Conservar y rehabilitar los paisajes, tanto naturales como culturales.
 - Propiciar la educación ambiental, particularmente con las poblaciones locales, promoviendo formas activas de participación.
 - Posibilitar la recreación y el desarrollo del turismo de forma compatible con la categoría de manejo del área en cuestión.
 - Servir de laboratorio natural y de marco lógico para el desarrollo de investigaciones.
- b) *La Ley No. 85 del 31 de agosto de 1998, Ley Forestal*, tiene entre sus objetivos, los de conservar los recursos de la diversidad biológica asociados a los ecosistemas forestales. Establece el procedimiento para la categorización de los bosques, define las categorías de bosques, categoriza los bosques ubicados en áreas protegidas como bosques bajo régimen especial de protección o bosques para la protección y conservación de la fauna; condiciona las actividades forestales a la categoría de manejo del área y a lo que al respecto se establezca en el Plan de Manejo.
- c) *Decreto Ley No. 200, 22 de diciembre de 1999, de las contravenciones del Medio Ambiente*, establece los actos o conductas que constituyen contravenciones en materia de medio ambiente en las áreas protegidas.
- d) *Decreto Ley No. 201, 23 de diciembre de 1999, del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, la columna vertebral del SNAP.

El Decreto Ley No. 201 establece el régimen legal relativo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, lo cual incluye las regulaciones del ejercicio de su rectoría, control y administración, las categorías de las áreas protegidas, su propuesta y declaración, el régimen de protección y el otorgamiento de las autorizaciones para la realización de actividades en dichas áreas.

En su capítulo I, Disposiciones Generales, se establece el marco normativo conceptual del SNAP, que contiene las regulaciones del ejercicio de su rectoría, control y administración, las categorías de las áreas protegidas, su propuesta y declaración, el régimen de protección y el otorgamiento de las autorizaciones para la realización de actividades en estas áreas define un sistema único de categorías de manejo para todo el territorio nacional, y 8 categorías homologadas con el sistema de UICN y ordenadas en forma creciente, de acuerdo con la intensidad del manejo y la posibilidad de intervención humana, éstas son:

Reserva natural (Categoría I UICN), Parque nacional (Categoría II UICN), Reserva ecológica (Categoría III UICN), Elemento natural destacado (Categoría IV UICN), Reserva florística manejada (Categoría V UICN), Refugio de fauna (Categoría VI UICN), Paisaje natural protegido (Categoría VII UICN) y Área Protegida de Recursos Manejados (Categoría VIII UICN).

El Decreto Ley No. 201 establece que el Consejo de Ministros o su Comité Ejecutivo a propuesta del CITMA será el encargado de aprobar la declaración o modificación de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento, y designa al CITMA como el OACE, coordinador del proceso de preparación de la propuesta y su presentación al CECM.

Asimismo responsabiliza a la administración del área protegida de su protección, y faculta al CITMA para establecer, en coordinación con los órganos, organismos y entidades competentes, regímenes especiales de vigilancia y protección de carácter más estrictos para la realización de determinadas

actividades en las áreas protegidas y a las administraciones de las áreas para proponerlas.

Establece la obligatoriedad de que las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento, se gestionen mediante planes de manejo, elaborados de forma participativa e implementados a través de planes operativos anuales; responsabiliza a la administración de cada área, con la elaboración de esos planes, establece un plazo de dos años contados a partir de su declaración, para la elaboración de los planes de manejo.

Conforme a su artículo 53, toda obra o actividad que se pretenda desarrollar en un área protegida o en su zona de amortiguamiento, podrá estar sujeta a una previa licencia ambiental de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente, salvo que resulte expresamente exenta de tal requisito, conforme a lo que se disponga en el plan de manejo.

Designa al CITMA como el OACE encargado de dirigir y controlar todas las actividades relacionadas con el SNAP.

De igual manera este Decreto Ley establece el uso público de las áreas protegidas las que deberán contar con una administración, personal calificado, una infraestructura adecuada y un plan de manejo u operativo. El uso público debe estar zonificado y debidamente compatibilizado y la visita a lugares sensibles se efectuará en compañía de guías especializados.

En esta etapa iniciada en 1994 se promulga el Acuerdo No. 4262 del 14 de diciembre de 2001 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, por el que se declara el primer grupo de 32 áreas protegidas que conforman el SNAP y tiene como elementos más destacados el inicio del proceso de institucionalización del SNAP.

- e) *Decreto No. 197 del 23 de enero de 1995, sobre las Comisiones del Plan Turquino-Manatí*. Crea las comisiones nacional y territoriales del Plan Turquino-Manatí y establece sus objetivos, entre los que se encuentra el de evaluar y elaborar sus conside-



Fig. 4. Flora y fauna del Parque Nacional de Guanahacabibes.

raciones sobre las propuestas de los organismos de la Administración Central del Estado acerca de la política de cada región montañosa y sus esquemas de desarrollo, teniendo en cuenta su caracterización como área protegida de uso múltiple y una vez aprobados, controlar su cumplimiento.

- f) *Resolución No. 143, del 15 de junio de 1995 del CITMA*, de los Órganos de Atención al Desarrollo Integral de la Montaña. Crea los Órganos CITMA de atención a las Regiones Especiales de Desarrollo Sostenible que en el orden administrativo, económico y financiero, se subordinan respectivamente a las delegaciones provinciales de este ministerio que a continuación se relacionan: Cordillera de Guaniguanico, Pinar del Río; Sistema montañoso de Guamuhaya, Sancti Spíritus; Sistema montañoso Sierra Maestra, Santiago de Cuba; Montañas de Nipe-Sagua-Baracoa, Guantánamo; Ciénaga de Zapata, Matanzas.
- Establece entre las funciones y atribuciones de los Órganos de Montañas, las de definir y proponer para su aprobación, las áreas de estos territorios que se consideren deben ser incluidas en la Red Nacional de Áreas Protegidas, así como coordinar la participación para la administración de las Áreas Protegidas que lo requieran, en estrecho vínculo con el Centro de Áreas Protegidas de este ministerio y administrar aquellas que corresponda de acuerdo con las disposiciones vigentes.
- g) *Resolución No. 34 del 10 de mayo de 1996 del CITMA*, establece el procedimiento que será de aplicación para la realización de expediciones, investigaciones y visitas de carácter científico-técnico o interés ambiental, con acceso a los recursos naturales, que se realicen en las regiones montañosas, la Ciénaga de Zapata u otros ecosistemas frágiles que oportunamente se establezcan por el CITMA.
- h) *Resolución No. 17 del 25 de febrero de 1999, del CITMA*, por la que crea el Centro Nacional de Áreas Protegidas, como entidad encargada de la gestión ambiental integral del Sistema de Áreas Protegidas en coordinación con otros órganos, organismos e instituciones y establece sus funciones específicas.

Esta resolución establece como funciones y atribuciones del Centro Nacional de Áreas Protegidas las siguientes:

1. Identificar y proponer las áreas que deben integrar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).
2. Realizar y actualizar periódicamente el Plan del SNAP y proponer su aprobación legal.
3. Certificar técnicamente y proponer la aprobación legal de los planes de manejo de las áreas protegidas.
4. Certificar y aprobar los planes operativos de las áreas protegidas.
5. Ejecutar el control del SNAP.
6. Promover la legislación necesaria para el adecuado funcionamiento del SNAP.
7. Promover el ejercicio de la coordinación adecuada en las áreas protegidas con administración compartida.
8. Participar, de común acuerdo con el Centro de Inspección y Control Ambiental, en los análisis y valoraciones de solicitudes, así como la emisión de licencias y permisos en que el objeto esté comprendido dentro de los límites de áreas protegidas.
9. Identificar y proponer formas alternativas de financiamiento de proyectos internacionales y otras fuentes que generen ingresos económicos, en el marco del SNAP.
10. Promover y ejecutar programas de capacitación en gestión de Áreas Protegidas.

11. Participar en la formulación técnica de los programas de turismo ecológico que se propongan desarrollar en Áreas Protegidas y establecer los principios de explotación turística en esas zonas.
 12. Promover, coordinar y controlar la gestión ambiental en las áreas de montaña, humedales y otras que estén declaradas Áreas Protegidas de Uso Múltiple y vinculadas al Plan Turquino Manatí, con la participación de los otros centros de gestión de la propia Agencia de Medio Ambiente, la Agencia de Ciencia y Tecnología, y demás entidades pertinentes en cada caso.
 13. Establecer el Sistema de Información de las Áreas Protegidas de Cuba, y recopilar datos geográficos sobre la biodiversidad y el estado del SNAP, que permitan el control de sus límites, características principales, valores más importantes y apoyar su planificación y gestión eficaz, así como la actualización de su diagnóstico.
 14. Proponer y realizar, junto con las instituciones que en cada caso corresponda, los estudios e inventarios necesarios para elevar los conocimientos sobre biodiversidad y otros valores naturales, su estado y los riesgos a que se encuentren sometidos en las áreas protegidas.
 15. Promover la inserción de los planes del SNAP en el sistema de planeamiento territorial y urbano del país.
 16. Implementar los acuerdos y compromisos adoptados internacionalmente por nuestro país en materia de áreas protegidas y representar al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en las actividades internacionales de competencia de esta actividad cuando así se determine; asesorar las actividades y eventos que surjan sobre la materia por intermedio de la Dirección de Colaboración Internacional de este Ministerio.
 17. Elaborar, ejecutar y coordinar, en su caso, los planes, proyectos y programas nacionales e internacionales que se precise para el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan del SNAP, en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y, en la Estrategia Nacional Ambiental.
 18. Elaborar y participar en los programas de educación ambiental y divulgación relacionados con las áreas protegidas.
- i) *Resolución Conjunta CITMA-MINTUR-MINAGRI del 10 de noviembre de 1999*, regula la autorización comercial con fines de turismo de naturaleza, la explotación de senderos, caminatas y recorridos en las zonas de uso público de las áreas protegidas, y el procedimiento para la propuesta y aprobación de dichas modalidades.
- De igual manera integran el Marco Legal Nacional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas el *Decreto Ley No. 212, de 8 de agosto del 2000*, de la Zona Costera, la *Resolución No. 130, del 24 de julio de 1995 CITMA*, Reglamento para la Inspección Estatal Ambiental, la *Resolución No. 111 del 28 de noviembre de 1996 CITMA*, Regulaciones sobre la Diversidad Biológica, *Resolución No. 77, del 28 de julio de 1999 CITMA*, Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

Derecho Internacional como formador del Marco Legal del SNAP

Muchas de las proyecciones actuales de Cuba en materia de áreas protegidas, están relacionadas con compromisos internacionales asumidos por el Estado Cubano a partir de la ratificación o adhesión de instrumentos multilaterales que crean obligaciones y compromisos vinculados con la conservación *in situ*, el establecimiento de áreas protegidas y el uso sostenible de los recursos naturales. A continuación se presentan algunos de los más importantes.

Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural

La Convención de Patrimonio, como es conocida, entró en vigor el 17 de diciembre de 1975 y Cuba se adhirió a ella el 24 de marzo de 1981.

A los efectos de la presente Convención se considerarán «patrimonio natural», conforme a su artículo 2:

- a) Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.
- b) Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.
- c) Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, la conservación o la belleza natural.

Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. Ramsar 1971

Esta convención, conocida también como la Convención Ramsar, entró en vigor en 1975 y Cuba se adhirió a ella el 12 de abril de 2001, con la propuesta de la Ciénaga de Zapata como humedal para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional.

El artículo 4 establece como obligaciones de las Partes:

1. Fomentar la conservación de los humedales y las aves acuáticas creando reservas naturales en aquellos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia.
2. El deber de compensar, en la medida de lo posible, la pérdida de recursos humedales y, en particular, crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y la protección de una porción adecuada de su hábitat original, en la misma región o en otro lugar, cuando por motivos urgentes de interés nacional, retire la Lista o reduzca los límites de un humedal incluido en ella,
3. Fomentar la investigación y el intercambio de datos y publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna.
4. Aumentar las poblaciones de aves acuáticas mediante la gestión de los humedales idóneos.
5. Fomentar la formación de personal para el estudio, gestión y custodia de los humedales.

Convenio sobre la diversidad biológica

El Convenio entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, fue ratificado por Cuba el 9 de marzo de 1994, la Partes asumen en el tema de conservación *in situ* las obligaciones siguientes:

- a) Establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.
- b) Cuando sea necesario, elaborar directrices para la selección, el establecimiento y ordenamiento de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.
- c) Reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible.
- d) Promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.

- e) Promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes o áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas.
- f) Rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cuestiones mediante la elaboración y aplicación de planes u otras estrategias de ordenamiento.
- g) Establecer y mantener la legislación necesaria y/o otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas.
- h) Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7, un efecto adverso importante para la diversidad biológica, reglamentar u ordenar los procesos y categorías de actividades pertinentes.

Recientemente, en su COP 7, la Convención de CBD mediante la Resolución VII 28, adoptó un programa de trabajo para áreas protegidas, en el que se establecen objetivos y metas para las Partes Contratantes a corto y mediano plazo, las que ya tienen un reflejo en la estrategia de biodiversidad.

Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe (SPAW)

El Protocolo SPAW es un instrumento regional de conservación, que fue ratificado por Cuba el 6 de agosto de 1998 y entró en vigor el 17 de junio de 2000, con la ratificación de su novena Parte Contratante.

Su artículo 3 establece que cada Parte de este Protocolo, de acuerdo con sus leyes y reglamentos, así como con las disposiciones del Protocolo, tomará las medidas necesarias para proteger, preservar y manejar de manera sostenible, dentro de las zonas de la región del Gran Caribe sobre las que ejerce soberanía o derechos soberanos o jurisdicción:

- a) Áreas que requieran protección para salvaguardar su valor especial.
- b) Especies de la flora y la fauna amenazadas o en peligro de extinción.

De igual manera, en correspondencia con el artículo 4, cada Parte deberá cuando sea necesario, establecer áreas protegidas en las zonas de la región del Gran Caribe sobre las que ejerce soberanía o derechos soberanos o jurisdicción, con miras a fomentar el uso ecológicamente racional y apropiado de estas áreas, así como el conocimiento y esparcimiento, de acuerdo con los objetivos y las características de cada una de ellas.

Tales áreas se establecerán para conservar, mantener y restaurar, en particular:

1. Tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos de dimensiones adecuadas para asegurar su viabilidad y la conservación de la diversidad biológica y genética de los mismos.
2. Hábitat y sus ecosistemas asociados críticos para la sobrevivencia y recuperación de especies endémicas amenazadas o en peligro de extinción.
3. Productividad de ecosistemas y recursos naturales que proporcionen beneficio económico y de los cuales dependa el bienestar de la población local.
4. Áreas de especial valor biológico, ecológico, educativo, científico, histórico, cultural, recreativo, arqueológico o aquellas cuyos procesos ecológicos o biológicos, sean esenciales para el funcionamiento de los ecosistemas del Gran Caribe.

ECOSISTEMAS COSTEROS: SU IMPORTANCIA Y TUTELA JURÍDICA

Cuba abarca un área total de alrededor 110 860 km², y constituye el mayor archipiélago de la región del Caribe. Compuesto por más de 4 915 islas, islotes y cayos, se caracteriza por presentar una configuración estrecha, alargada semejante a la de un caimán y con gran irregularidad y diversidad de sus costas.

Su plataforma insular alcanza una extensión de aproximadamente 67 832 km², con un ancho variable y fondos de poca profundidad que oscilan entre 6 y 8 m como promedio.

Estas condiciones propician el desarrollo de gran diversidad de ecosistemas marinos y costeros, en general de gran fragilidad, que contienen una extraordinaria riqueza.

Los principales ecosistemas costeros en Cuba son:

1. Manglares.
2. Lagunas costeras.
3. Arrecifes coralinos.
4. Bahías.
5. Playas.
6. Humedales.

Características de estos ecosistemas en Cuba

Para concebir un ordenamiento jurídico eficaz dirigido a la conservación y uso sostenible de los ecosistemas costeros es imprescindible comprender esta realidad.

Los manglares son ecosistemas de muy alta productividad en cuyos procesos de descomposición de la materia, se encuentran los elementos básicos para la nutrición de los arrecifes coralinos y las praderas de hierbas submarinas. Ellos ocupan más de 28 % de la cobertura vegetal del territorio nacional.

Estos ecosistemas pueden servir de refugio o como viveros de numerosas especies. Protegen las costas bajas actuando como biofiltros entre el mar y la tierra, y revisten una gran importancia como barrera ecológica del archipiélago cubano.

Las lagunas costeras son consideradas ecosistemas de alta productividad, esencialmente por jugar un papel determinante en la estabilidad de las zonas costeras. Ellos sirven como filtros en la zona costera, pues intervienen en el proceso de escurrimiento donde son arrastrados innumerables cantidades de nutrientes, que son retenidos por estas lagunas.

Los arrecifes coralinos están muy asociados a los manglares y son predominantes en la defensa natural de la zona costera. Son de alta productividad debido a su eficiente reciclaje biológico, alta retención de nutrientes y su estructura que provee hábitat para un vasto número de organismos. Desde el punto de vista de su utilización por el hombre, son muy importantes en la producción de alimentos, la salud y otros aspectos de la supervivencia humana. Contribuyen además, a la formación de playas de arena y puertos resguardados.

En nuestro país, las bahías tienen una característica similar, en la mayoría de los casos son cerradas y en forma de bolsa. Su alta riqueza en recursos pesqueros como son los crustáceos y moluscos, entre otros, hace que en ellas se desarrolle la industria pesquera del país y se encuentren los asentamientos poblacionales. En las bahías se localizan los principales puertos del país.

Las playas se ubican entre los ecosistemas de alta productividad, y su distinción está relacionada con la posibilidad que tienen de ser sistemas dinámicos capaces de autorregularse, son una de las mejores defensas que presentan las costas ante los procesos de erosión y salinización costeras que provocarían su desaparición. Albergan un importante número de especies marinas y costeras.

Finalmente, y no por últimos menos importantes, se encuentran los humedales, los que constituyen ecosistemas de alta prioridad en el país por el elevado índice de diversidad biológica que poseen y el funcionamiento estable de importantes ecosistemas, tanto desde el punto de vista económico como por sus valores naturales.

Además de la Ciénaga de Zapata, ya mencionada, han sido declarados Sitio Ramsar en nuestro país y resultan unas de las principales reservas de diversidad biológica, cuyas características como ecosistemas las hacen meritorias de tal reconocimiento al nivel internacional:

1. Humedal Buenavista situado al norte de las provincias de Villa Clara y Sancti Spiritus.
2. Ciénaga de Lanier situado en el archipiélago de los Canarreos al sur del municipio especial Isla de la Juventud.
3. Humedal Delta del Cauto, conocido también como el Humedal Ciénaga de Birama.
4. Humedal Río Máximo-Cagüey, situado al noroeste de la provincia de Camagüey.
5. Gran Humedal del Norte de Ciego de Ávila, ubicado el norte de la provincia de Ciego de Ávila.

Sin embargo, la falta de conocimiento integral, la insuficiente conciencia y educación ambiental, la deficiente visión integral en la aplicación de las normas jurídicas ambientales, así como la falta de eficiencia de algunas actividades de gestión ambiental y de índole administrativa, hacen que las acciones a desarrollar sobre la zona costera sean aún nocivas para su conservación.

Papel del Derecho en el Manejo Integrado Costero

El Manejo Integrado de la Zona Costera, al ser el proceso que une a la comunidad y el gobierno, a la ciencia y el manejo, los intereses sectoriales e intereses públicos, en función de la elaboración e implementación de un plan integrado para la protección y desarrollo de los ecosistemas y recursos costeros, constituye una herramienta fundamental para la conservación de estos ecosistemas.

Con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil en 1992, se recomienda al Manejo Integrado Costero como el instrumento adecuado para dar respuesta a las relaciones entre la sociedad y los medios costeros marinos. Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar permite a los Estados Parte, aunar esfuerzos para garantizar internacionalmente, la conservación y el uso sostenible de las costas, los mares y sus recursos. Los recientes procesos de consulta que se han desarrollado al interior de esta Convención, se han dirigido al *enfoque integrado de ecosistemas*, a partir de lo que significan en el ámbito internacional estos términos encaminados a los ecosistemas marinos y costeros.

El Manejo Integrado de la Zona Costera, para que resulte realmente *integrado* tiene que recaer sobre aquellas cuestiones que accionan en la zona costera y que pueden provocar efectos negativos sobre ella, aun cuando la acción ejecutada haya tenido lugar en un sitio fuera de la zona costera pero que indudablemente tendrá repercusiones sobre ella. Es importante en esto la acción de control preventivo y de imposición de medidas sancionatorias para los casos que sea necesario, de las autoridades administrativas y la estrecha vinculación de unas y otras cuando el nivel de competencia de éstas recae sobre territorios cercanos.

Con el Manejo Integrado de la Zona Costera pueden solucionarse problemas a gran escala como la erosión costera, los cambios climáticos, la acumulación de contaminantes, la elevación del nivel del mar, así como el

desarrollo costero y de cuencas. También se solucionan problemas a pequeña escala relacionados con el daño de tormentas, el impacto de dragados, la sobreexplotación de recursos pesqueros, la extracción de arena y construcciones.

En todo el proceso de Manejo Integrado de Zona Costera, se inserta como aspecto esencial la legislación ambiental en su importante rol como instrumento de la gestión ambiental, reconocido en la Ley No. 81 del Medio Ambiente del 11 de julio de 1997.

Pero ¿qué debe contener una legislación para que cumpla con los requerimientos del Manejo Integrado de la Zona Costera?

Primeramente, la legislación dirigida al manejo integrado de la zona costera, debe sentar las bases y los principios generales necesarios para un buen manejo integrado. Su ámbito de aplicación es la zona costera, sin embargo, su interpretación no puede estar solamente circunscrita a la zona costera sino que debe tenerse en cuenta la innegable vinculación que tienen éstas con las cuencas hidrográficas, todo lo cual, en su conjunto, constituyen los recursos hídricos de un país.

En la legislación deben estar claramente enmarcadas las autoridades que corren a cargo con su implementación, así como de ejercer el control del cumplimiento y de los recursos naturales presentes en la zona costera.

Igualmente, se tutelarán en la norma jurídica los aspectos necesarios desde el punto de vista sustantivo, que permitan alcanzar el manejo integrado de la zona costera, de modo que deben quedar regulados elementos importantes como la calidad ambiental de la zona, el desarrollo económico a desplegarse en áreas cercanas a la zona costera, la gestión de los recursos de la diversidad biológica, entre otros.

La legislación de zona costera debe ser suficientemente clara en sus disposiciones, para evitar interpretaciones disímiles y diferentes a los objetivos planteados por ella, que pudiera derivar en una inadecuada aplicación.

A lo largo de la historia en Cuba se promulgaron normas jurídicas que sirven de antecedentes a las hoy existentes, sirvan de ejemplo los siguientes:

- El 13 de junio de 1879 fue puesta en vigor por la Real Orden del 9 de enero de 1891, la Ley de Aguas, referida esencialmente a aguas interiores. Sólo con 4 días de diferencia se pone en vigor el Reglamento de esta Ley.
- Real Decreto del 21 de marzo de 1895, que regula la Tramitación de expedientes de insalubridad de lagunas, terrenos pantanosos o terrenos encharcados, para el debido cumplimiento de la Ley de Aguas.
- Ley No. 80, Ley de Puertos de 7 de julio de 1880, puesta en vigor por el Real Decreto del 31 de octubre de 1890, derogada por el Decreto Ley No. 230 De Puertos de fecha 28 de agosto de 2002 y su Reglamento, el Decreto No. 274 del 24 de diciembre de 2002.
- Orden Militar (OM) No. 47 de 1902 sobre el abasto de agua.
- La OM No. 102 de ese propio año, fecha 18 de abril, sobre el Reglamento de los puertos.

A partir de la puesta en vigor en el año 2000 del Decreto Ley No. 212, Gestión de la Zona Costera, las actividades a desarrollar en esta zona comienzan a realizarse sobre la base de criterios de sostenibilidad, donde se incorporan tanto los principios del manejo integrado de la zona costera en los planes de ordenamiento territorial, como los conocimientos científicos del estudio de las zonas costeras y las medidas de mitigación de los impactos ambientales.

Existen también otros cuerpos normativos que regulan materias que complementan, a partir de una versión sistémica del recurso agua, este Decreto Ley No. 212, entre las que se pueden encontrar las regulacio-

nes establecidas para las aguas terrestres (Decreto Ley No. 138 De las Aguas Terrestres, 1993), las contravenciones de las regulaciones para la protección y uso racional de los recursos hidráulicos (Decreto No. 199, 1995), las regulaciones sobre patrimonio forestal y la fauna silvestre, así como las relacionadas con la conservación de los suelos y sus contravenciones (Decreto No. 179). A esto se le adicionan las normas técnicas existentes en la materia, como la Norma Cubana 27: 1999 relacionada con el Vertimiento de Aguas Residuales a las Aguas Terrestres y al Alcantarillado, y la Norma Cubana TS 360: 2004 relacionada con el Vertimiento de Aguas Residuales a la Zona Costera y Aguas Marinas. Ambas normas cubanas están dirigidas a la preservación de las aguas terrestres y marinas, respectivamente, regulando las descargas de residuales a éstas.

Pero de nada valdría hablar de lo importante que resultó la promulgación del Decreto Ley No. 212, sino se analizan algunas de sus disposiciones más importantes.

El artículo 1 dispone el objetivo del Decreto Ley, que consiste en establecer las disposiciones para la delimitación, protección y uso de la zona costera y su zona de protección, de conformidad con los principios del Manejo Integrado de la Zona Costera. A continuación, define la zona costera y su zona de protección, al propio tiempo que establece los límites de la zona costera atendiendo a su tipología. Esto último resulta uno de los aspectos más interesantes y a la vez más controvertidos del decreto ley, para algunos especialistas no es necesario reflejar en detalles en la norma jurídica los diferentes límites de la zona costera ya que esto hace al decreto ley muy tecnicista; otros consideran que estableciendo una medida uniforme, útil para todos los tipos de costas, es suficiente para la aplicación del decreto ley e incluso de medidas contravencionales para los casos en que se hayan llevado a efecto acciones contrarias a lo establecido en la norma jurídica ambiental.

Existe un tercer criterio, al que se afilia la autora de este trabajo, que plantea que Cuba al presentar diversidad en sus costas necesita la particularidad de reflejar, para cada tipo de costas, cuáles serían sus límites, pues ello garantizaría una adecuada conservación de los ecosistemas costeros y un método para controlar con mayor rigurosidad, las acciones a acometer sobre la zona costera.

Otro aspecto que recoge el Decreto Ley No. 212 en su artículo 6, son los componentes de la zona costera, entre los que se encuentran: las aguas interiores con su lecho y subsuelo, los recursos vivos y no vivos presentes en la zona, terrenos invadidos por el mar que pasan a ser parte de su lecho, bahías, ensenadas.

Dedica también los artículos del 7 al 11, al establecimiento de las funciones de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) que tienen la rectoría en esta temática: el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) y el Ministerio de Economía y Planificación (MEP). No obstante, otros organismos de la Administración Central del Estado, también juegan un papel esencial en las acciones de vigilancia de la zona costera, como son: el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (MINFAR) y el Ministerio del Interior (MININT).

Los artículos del 12 al 14 se refieren a los usos de la zona costera, definiendo éstos y destacándose el carácter público de ella. Asimismo, se reconoce el derecho ciudadano de disfrutar libre y gratuitamente de la zona costera.

Por su parte, los artículos del 15 al 18 establecen las prohibiciones específicas para determinadas actividades o construcciones en la zona costera y su zona de protección. Así, la zona costera permanecerá preferiblemente desocupada, y en ellas solamente se situarán aquellas instalaciones que, por su propia naturaleza, no admiten otra posición como: puertos, marinas, termoeléctricas, embarcaderos, salinas entre otras, siempre que se haya cumplido con el proceso de eva-

luación de impacto ambiental. Esto último se encuentra en estrecha vinculación con lo planteado en el capítulo IV, Sección Primera de este decreto ley que hace especial énfasis en la obtención de la licencia ambiental para la ejecución de proyectos de obras o actividades en la zona costera.

Finalmente, el Decreto Ley No. 212 establece un régimen especial para las penínsulas y cayos, y la obligatoriedad del estudio de impacto ambiental como parte del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.

Si bien el Decreto Ley No. 212 ha marcado un paso importante en el ordenamiento jurídico ambiental cubano con el establecimiento de nuevos estilos de trabajo dirigidos a lograr el manejo integrado de la zona costera, aún falta mucho por lograr la eliminación total de aquellas conductas que resultan nocivas para la zona costera. La contaminación terrestre y marina, las construcciones en zonas costeras, la extracción de arena de las playas, la sobreexplotación de los recursos pesqueros, la utilización de artes de pesca inadecuados, la introducción de especies exóticas, entre otras, constituyen las afectaciones principales a las que están constantemente sometidas las zonas costeras, todo lo cual impone a las instituciones y la ciudadanía en general, desplegar una ardua labor en cuanto al cumplimiento de las medidas que garantizan la conservación de los ecosistemas costeros.

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRE, CITES

Los antecedentes de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres se encuentran en: la Convención diseñada para garantizar la conservación de varias especies de animales silvestres que son útiles para el hombre e inofensivos, firmada en Londres en el año 1900; en el Convenio relativo a la conservación de la fauna y la flora en su estado natural, firmado igualmente en Londres en el año 1933; la Convención para la protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales de los países de América, Washington, 1940; y el Convenio africano sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, Argel, 1968.

En el año 1964 se obtuvo el primer borrador de la convención dirigida a regular el comercio de determinadas especies silvestres, posteriormente en 1967, 1969 y 1971 la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza remitió proyectos oficiales a los miembros de Naciones Unidas, y para este último año se contaba con un proyecto de texto revisado por 39 gobiernos y 18 organizaciones no gubernamentales.

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972 se aprobó el Plan de Acción para el Medio Humano, en el cual aparecía la recomendación 99,3 que se pronunciaba porque *se celebre una conferencia de plenipotenciarios a la brevedad posible, bajo los auspicios gubernamentales o intergubernamentales apropiados, para preparar y adoptar una convención sobre la exportación, la importación y el tránsito de ciertas especies de fauna y flora silvestres.*

Entre el 12 de febrero y el 2 de marzo de 1973 se celebró en los Estados Unidos de América una Conferencia de Plenipotenciarios para concluir la Convención Internacional sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Flora y la Fauna Silvestres. En esta participaron representantes de ochenta países, así como ocho países y seis organizaciones internacionales en calidad de observadores.

El texto final de la Convención quedó integrado por un preámbulo y veinticinco artículos y el establecimiento de tres listas de especies a proteger, así como el modelo de permiso a tramitar para la comercialización internacional de dichas especies. El 3 de marzo de 1973,

21 países firmaron la convención y después la ratificaron diez países, el décimo fue Canadá con cuya firma entró en vigor la Convención el 1ro de julio de 1975.

Cuba se adhirió a esta convención el 19 de julio de 1990. Dentro de las especies presentes en Cuba apendizadas en CITES se encuentran los ejemplares de la fauna siguientes: Manatí (*Trichechus manatus*), Iguana (*Cyclura nuyila*), Majá de Santamaría (*Epicrates angulifer*) y Zunzuncito (*Mellisuga helenae*); y de la flora: Palma Corcho (*Mycrocyca calocoma*), Guayacán Blanco (*Guaiaicum sanctum*) y Caoba (*Swietenia mahagoni*).

CITES fue una de las convenciones de la primera generación que surgieron a raíz de la Convención de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, se basaba en el paradigma de la conservación de las especies, el cual para las llamadas convenciones de segunda generación, nacidas con posterioridad a la Cumbre de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, ha sido sustituido por un enfoque basado en los ecosistemas que toma en consideración las unidades de la biodiversidad y las interacciones entre ellas.

La convención consta del preámbulo, veinticinco artículos y cuatro apéndices. Tiene como objetivo proteger determinadas especies de fauna y flora silvestres contra su explotación excesiva debido al comercio internacional.

La convención protege a todo animal o planta, vivo o muerto, y a cualquier parte o derivado de ellos fácilmente identificables siempre y cuando se encuentre registrado en alguno de sus apéndices. El apéndice I incluye todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio que debe estar estrictamente regulado, el apéndice II se refiere a todas las especies que podrían llegar a estar en peligro de extinción de no regularse estrictamente su comercialización en especímenes, y el apéndice III incluye todas las especies que cualquiera de las Partes desee someter a reglamentación cuando necesitan cooperación internacional para el control de su comercio. También es parte del convenio el apéndice IV que contiene el modelo de permiso de exportación.

En el texto de la convención se establece la exigencia de que el comercio de especímenes de especies incluidas en los apéndices I y II requiere la previa concesión de un permiso que indique que la exportación o importación no perjudicará la supervivencia de las especies de que se trate; se precisa el requisito de que todo convenio en especímenes de especies incluidas en el apéndice III procedente de un estado que la hubiese incluido en apéndice se realice mediante la presentación de los certificados correspondientes y se determinan las medidas que incluirán las partes en el régimen sancionatorio que deben establecer para velar por el cumplimiento de las disposiciones de la convención.

PROTECCIÓN DE LOS SUELOS

El suelo es un agregado de minerales no consolidados y de partículas orgánicas producidas por la acción combinada del viento, el agua y los procesos de desintegración orgánica; su parte orgánica está formada por restos vegetales y animales, junto a cantidades variables de materia orgánica amorfa llamada humus.

La fracción orgánica representa entre 2 y 5 % del suelo superficial en las regiones húmedas, pero puede ser menos de 0,5 % en suelos áridos o más de 95 % en suelos de turba.

El componente líquido de los suelos, denominado «solución del suelo», es en lo fundamental agua con varias sustancias minerales en disolución, cantidades grandes de oxígeno y dióxido de carbono disueltos; su importancia primordial reside en ser el medio por el que los nutrientes son absorbidos por las raíces de las plantas. El oxígeno presente en la solución del suelo es importante para el metabolismo de las plantas, porque su presencia es necesaria para el crecimiento de bacterias y de otros organismos responsables de la des-

composición de la materia orgánica. Otro de los gases presentes en el suelo es el nitrógeno. Cuando la solución del suelo carece de los elementos requeridos para el crecimiento de las plantas, éste es estéril.

En Cuba el uso agrícola de los suelos se dirige fundamentalmente a actividades relacionadas con cultivos varios, caña, pastos, cítrico, tabaco y arroz, entre otros.

Aunque han habido espacios como la Carta Mundial de los Suelos que se pronuncia por el aprovechamiento racional de todos los suelos del planeta, el mejoramiento de su productividad y su conservación para futuras generaciones, lo cierto es que el Convenio de Desertificación y Sequía se refiere únicamente a los suelos afectados.

Los antecedentes del tema de la desertificación en el contexto internacional se encuentran en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desertificación, celebrada en Nairobi en el año 1977, en la cual se determinó que la desertificación era un problema ambiental que por sus consecuencias económicas y sociales debía estar en la agenda de discusión global.

Esta Conferencia aprobó el Plan de Acción de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, a pesar de lo cual el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 1991 concluyó que la problemática de degradación de tierras en las zonas áridas, semiáridas y sudhúmedas secas se había intensificado.

En la Cumbre de Río se enfocó el principio de manejar este problema de forma integrada y a partir del fomento del desarrollo sostenible al nivel comunitario, como un nuevo concepto de enfrentamiento al mismo. La Conferencia exhortó, además, a la Asamblea General de Naciones Unidas a los efectos de la constitución de un Comité Intergubernamental de Negociación que trabajase en la elaboración de un texto de Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.

El texto de la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, en particular en África, fue aprobado en París el 17 de junio de 1994, declarado en lo adelante por la Asamblea General de las Naciones Unidas como Día Mundial de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, y fue abierto a la firma de los países entre el 14 y 15 de octubre de ese mismo año, momento en el cual fue firmado por la República de Cuba. A través del Comité Intergubernamental de Negociación de la Convención 117 países observadores y firmantes continuaron la negociación, el 26 de diciembre de 1996 entró en vigor la Convención con la ratificación número 50 depositada ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

La convención se estructura en la Conferencia de las Partes como su principal órgano de decisiones, el Mecanismo Global como órgano subsidiario que tiene por objetivo aumentar la eficacia y eficiencia de los mecanismos financieros existentes y promover medidas para movilizar y encauzar recursos financieros, el Comité de Ciencia y Tecnología como órgano subsidiario encargado de proporcionar a la Conferencia de las Partes información y asesoramiento científico y tecnológico sobre cuestiones relativas a la lucha contra la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía, y el Comité de Examen de la Aplicación de la Convención que fue creado con la finalidad de ayudar a la Conferencia de las Partes a examinar regularmente la aplicación de la convención.

En el anexo correspondiente al área de América Latina y en Caribe se indica la necesidad de establecer los mecanismos pertinentes para la coordinación de las acciones en la Región. En respuesta el Grupo de Latinoamérica y el Caribe, reunido en septiembre de 1995, propuso la Primera Reunión Regio-

nal en Buenos Aires en enero de 1996, durante la cual se identificaron problemas comunes de la región y las acciones inmediatas para su solución. También se acordó celebrar la Primera Conferencia sobre Desertificación en Centroamérica y el Caribe, en República Dominicana en abril de 1996.

A continuación se muestran algunos datos sobre la caracterización del suelo en Cuba (Tablas 1 y 2).

Tabla 1. Clasificación agropecuaria de los suelos de Cuba, 2001

	Miles de hectáreas
Total	8, 725,3
Muy productivos	1 617,8
Productivos	1 410,1
Pocos productivos	1 618,9
Muy pocos productivos	4 078,6

Anuario Estadístico de Cuba 2005, p.42.

Tabla 2. Principales factores limitantes edáficos, año 1996

	Área agrícola afectada	
Factores	MMha	%
Salinidad y sodicidad	1,00	14,9
Erosión (muy fuerte a media)	2,90	43,3
Mal drenaje	2,70	40,3
Baja fertilidad	3,00	44,8
Compactación natural	1,60	23,9
Muy bajo contenido de materia orgánica	4,66	69,9
Zonas semihúmedas	0,81	12,1
Zonas seca	0,71	10,6

Anuario Estadístico de Cuba, p. 42.

En la Tercera Reunión Regional celebrada en Ciudad de La Habana, en el año 1997, se aprobó el Plan de Acción Regional y el Mecanismo regional de coordinación de los puntos focales nacionales compuesto por el Comité Regional de Coordinación y la Unidad de Coordinación Regional. En esta ocasión la República de Cuba ratificó la Convención.

Coinciden en el país cuatro de las principales causas identificadas mundialmente para el desarrollo de los procesos conducentes hacia la desertificación y la formación de desiertos, semidesiertos y zonas áridas en el mundo: el manejo de agua de riego, tecnologías de manejo de tierras, manejo de la ganadería y deforestación (Fig. 5).

Como respuesta a esta situación en Cuba se crea el Grupo Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, en junio de 1995, integrado por instituciones y organismos de la Administración Central del Estado, centros científicos y docentes y organizaciones no gubernamentales bajo la coordinación general del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente que actúa como punto focal del Convenio.

Después de varias sesiones de trabajo, en el año 1999 vio la luz el Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía que contiene la caracterización general y diagnóstico de la problemática en nuestro país, la estrategia general del enfrentamiento a ésta y el Plan de acción propiamente dicho que constituye una herramienta de trabajo esencial para ejecutar la política del Estado Cubano en la referida temática.



Fig. 5. Suelos afectados por la desertificación y la sequía.