

Universidad de Cienfuegos: Carlos Rafael Rodríguez.



Título: LA CONFORMACIÓN DE UNA BASE TEÓRICA JURÍDICA PARA LEGISLAR SOBRE MANEJO INTEGRADO DE ZONAS COSTERAS EN CUBA: ESTUDIO BAHÍA DE CIENFUEGOS.

Autora: Lic. Yeslin Justafré García.

E-mail: yjustafre@ucf.edu.cu

2009

Índice

CONTENIDO	PÁG.
RESUMEN	vii
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	viii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: LA DIMENSIÓN JURÍDICA DEL MIZC DESDE LA PERSPECTIVA TEÓRICA...	5
1.1. Definición de conceptos... ..	5
1.2. Importancia del MIZC	9
1.3. Las dimensiones integradoras del MIZC.....	11
1.4. Principios que rigen el MIZC... ..	12
1.4.1 Principios relacionados con el medio ambiente y el desarrollo	12
1.4.2 Principios relacionados con las características especiales que tienen las costas y los océanos.....	13
1.5. Aspectos legales del MIZC	15
1.5.1 Principios jurídicos del MIZC	17
1.5.2 El MIZC y el Derecho Ambiental... ..	20
1.5.3. La perspectiva legislativa del MIZC	21
1.5.3.1 Tareas del legislador.....	21
1.5.3.2 Legislación sobre MIZC. Caracterización general.....	24
CAPÍTULO 2: EL MIZC EN CUBA. CONSIDERACIONES POLÍTICAS, INSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS.....	27
2.1. Introducción del enfoque de MIZC en Cuba.....	27
2.2. Marco político... ..	27
2.3. Institucionalización de la política ambiental	30
2.4. Marco legal. Evolución cronológica.....	32
2.4.1 Legislación general que permite el MIZC.....	36
2.4.2 Legislación específica del MIZC.....	38
2.4.3 Legislación complementaria del MIZC	41

2.5 Otros cuerpos normativos relativamente complementarios...	47
2.6 Las normas técnicas y el MIZC...	48
CAPÍTULO 3: EL MIZC EN LA BAHÍA DE CIENFUEGOS. ESTADO DE	49
IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS LEGALES ESPECÍFICAS Y	
COMPLEMENTARIAS.....	
3.1 Situación físico- geográfica de la bahía de Cienfuegos	49
3.2 Marco político: Estrategia territorial.	50
3.2.1 Estrategia Territorial Integrada del CITMA.....	54
3.3 La comisión de manejo de Cuencas y Áreas Costeras de la bahía de Cienfuegos.	57
Autoridad Local de MIZC.....	
3.3 Plan de Manejo de la bahía de Cienfuegos. Consideraciones críticas...	59
3.4 Diagnóstico del estado de implementación de normas específica en la bahía...	61
3.5 Diagnóstico del estado de implementación de la normativa complementarias.....	65
3.6 El Reglamento técnico jurídico para el Uso de la bahía de Cienfuegos.	69
Instrumento específico territorial.....	
3.7 Valoración general.....	73
CONCLUSIONES	76
RECOMENDACIONES.....	78
BIBLIOGRAFÍA	79
ANEXOS	87

Resumen

Las zonas costeras son consideradas un ecosistema natural de incalculable valor al albergar ecosistemas únicos y altamente vulnerables. Por la complejidad de este recurso, se hace necesaria la implementación de un enfoque integrador de manejo, capaz de minimizar los efectos a los cuales es sometido este ecosistema. Sin embargo, este enfoque demanda la necesidad de una dimensión jurídica mediante la cual se obtenga un adecuado ordenamiento jurídico capaz de sentar las pautas legales, siendo la perspectiva legislativa y reglamentaria uno de los grandes retos asumidos por los legisladores. La presente investigación tiene como objetivo analizar el estado de implementación y actualización del marco legislativo y reglamentario sobre Manejo Integrado de Zonas Costeras (MIZC) en la bahía de Cienfuegos. Para su realización se utilizaron los métodos de investigación teórico-jurídico, analítico-sintético, exegético-analítico, además de técnicas investigativas como la revisión documental, la entrevista y la encuesta. Con la presente investigación se establecen los fundamentos teóricos en los que debe sustentarse la dimensión legislativa y reglamentaria del MIZC. Al unísono, se analizan el marco político, legal e institucional sobre los que se sustenta el MIZC en Cuba. Basado en un estudio exhaustivo se obtuvo un diagnóstico del estado de implementación y actualización de los cuerpos legales, específicos y complementarios en la bahía de Cienfuegos, determinando de igual manera las principales fortalezas y debilidades que en técnica jurídica se manifiestan en estos cuerpos legales sobre MIZC en el referido ecosistema, se propone entonces una modificación y actualización de los referidos cuerpos legales a fin de conjugar las nuevas tendencias que demanda el MIZC.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANPP	Asamblea Nacional del Poder Popular.
ANAP	Asociación Nacional de Agricultores Pequeños
CDR	Comité de Defensa Revolucionaria.
CEAC	Centro de Estudios Ambientales.
CITMA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
COMARNA	Comisión Nacional de Protección del Medio Ambiente y Conservación de los Recursos Naturales.
CTC	Central de Trabajadores de Cuba.
CEPHE	Centro Provincial de Higiene y Epidemiología.
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental.
FMC	Federación de Mujeres Cubanas.
GECPMAM	Grupo de Expertos en Aspectos Científicos en la Protección del Medio Ambiente Marino.
INDER	Instituto Nacional de Deporte y Recreación.
INRH	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos.
IPF	Instituto de Planificación Física.
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático.
ISO	Organización Internacional de Normalización.
MEP	Ministerio de Economía y Planificación.
MICONS	Ministerio de la Construcción.
MINAGRI	Ministerio de la Agricultura.
MINAL	Ministerio de la Industria Alimenticia.
MINAZ	Ministerio del Azúcar.
MINBAS	Ministerio de la Industria Básica.
MINCULT	Ministerio de Cultura.
MINFAR	Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias.
MININT	Ministerio del Interior.
MINTUR	Ministerio del Turismo.
MIP	Ministerio de la Industria Pesquera.
MIRC	Manejo Integrado de Recursos Costeros.

MITRANS	Ministerio del Transporte.
MIZC	Manejo Integrado de Zona Costera.
MN	Millas Náuticas.
MPF	Ministerio de Planificación Física.
OACEs	Organismos de la Administración Central del Estado.
ONG	Organización no gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
UJC	Unión de Jóvenes Comunistas.
UMA	Unidad de Medio Ambiente.
UNCLOS	Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.
WCC	Conferencia Mundial sobre Costas.
ZEE	Zona Económica Exclusiva.

Introducción

Las zonas costeras conforman uno de los más valiosos recursos naturales con que cuenta la humanidad. Son ecosistemas únicos desde el punto de vista ambiental por su importancia ya que acoge en su seno diferentes ecosistemas representativos del medio natural original; por su interés científico, ya que en ellas habitan especies en diversos estados de conservación y desarrollo; y por su relevancia como unidad paisajística. Desde el punto de vista económico son valiosas gracias a las grandes posibilidades que ofrece para la inversión y el desarrollo, fundamentalmente en la esfera del turismo. Sin embargo, los ecosistemas costeros, son hoy un sistema en equilibrio precario, debido a los índices tan elevados de presión ejercida sobre los mismos y los inadecuados procesos de manejos por los cuales se han dirigido sus usos.

La Cumbre de la Tierra, celebrada en 1992, marcó un hito importante para todos los países ribereños al enarbolar un nuevo concepto de manejo para las zonas costeras. El MIZC se asentó como el enfoque más idóneo para el manejo de las zonas costeras y sus recursos naturales, pues es un proceso de planificación completo e integrado que tiende a armonizar los valores culturales, económicos y ambientales y a equilibrar la protección ambiental y el desarrollo económico que coadyuva a la equidad social y al mejoramiento de la calidad de vida y del medio ambiente a corto, mediano y largo plazo.

Cuba hace suyo este nuevo enfoque de manejo integrador, por lo que a partir de ese momento expresa su apoyo a estas acciones enarboladas en la Agenda 21 mediante la implementación del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo (PNMD), documento que luego es incluido en la Estrategia Ambiental Nacional (EAN). Mediante estos documentos se inserta el desarrollo sostenible en el uso de los recursos naturales y de igual manera establece la acción coordinada de los organismos en el tema ambiental.

A varios años de haberse insertado el MIZC en el escenario político, institucional y legislativo cubano, se puede afirmar que el país cuenta con las bases generales requeridas para lograr el uso sostenible, el planeamiento y el manejo adecuado de los recursos terrestres, costeros y marinos a través de la participación de los gobiernos territoriales y locales y las comunidades costeras. No obstante, desde el punto de vista legislativo subsisten deficiencias en cuanto a tecnicismos jurídicos que atentan contra el éxito de los planes y programas de manejo y que repercuten a escala territorial. A esto se suma la falta

de comprensión en algunos sectores de que la protección de las costas cubanas hoy es la garantía principal para poder seguir explotando y disfrutando este recurso.

El ecosistema bahía de Cienfuegos, constituye una de las riquezas más valiosas que atesora la provincia. Este reviste extraordinaria importancia para el desarrollo de la población cienfueguera desde el punto de vista económico, social, cultural y ambiental. Hoy constituye una de las bahías más importantes del país, figurando la provincia como futura capital náutica. Este ecosistema se ha visto continuamente expuesto a la acción irracional y desmedida del hombre lo que lo convierte en un recurso sobreexplotado.

Teniendo en cuenta los elementos precedentes, resulta necesario emprender el análisis del proceso de MIZC en dicha bahía en general y la dimensión legislativa, en particular. Esta tarea debe garantizar una armonización de los intereses económicos, políticos y sociales así como el logro de una adecuada implementación de las normas legales relativas al manejo y gestión de la zona costera. Por ello, esta investigación parte del siguiente **problema de investigación**:

¿Resulta adecuada la implementación y actualización del marco legislativo y reglamentario sobre MIZC en el ecosistema bahía de Cienfuegos?

Se determina como **objeto de investigación**: el estado de implementación y actualización del marco legislativo y reglamentario sobre MIZC en el ecosistema bahía de Cienfuegos.

El **objetivo general** propuesto es:

Analizar el estado de implementación y actualización del marco legislativo y reglamentario sobre MIZC en el ecosistema bahía de Cienfuegos a los efectos de identificar fortalezas y debilidades para su posterior perfeccionamiento..

Las **hipótesis** formuladas:

1. La regulación actual del MIZC en Cuba aunque mejorable desde el punto de vista lógico formal, permite la implementación de dicho enfoque a los efectos de maximizar los beneficios de las zonas costeras y minimizar los daños que en ella tienen lugar.
2. El marco legislativo y reglamentario sobre el cual se estructura el MIZC en la bahía de Cienfuegos está insuficientemente implementado y actualizado

Se proponen como **objetivos específicos**:

1. Fundamentar teóricamente la dimensión legislativa y reglamentaria del MIZC.

2. Analizar el marco político, legal e institucional que sustenta el MIZC en Cuba.
3. Identificar las principales fortalezas y debilidades del escenario legal, político e institucional sobre MIZC en la bahía de Cienfuegos.

Para el logro de los objetivos trazados y la consecuente solución del problema planteado se utilizaron varios **métodos de investigación:**

Teórico-Jurídico: permitió conocer la esencia del problema de investigación, la conceptualización teórica de diferentes categorías jurídicas necesarias en el MIZC utilizadas en esta investigación, así como medir los resultados obtenidos con la aplicación de otros métodos teóricos o empíricos.

Analítico-sintético: por medio de este método se establecieron elementos teóricos necesarios para la investigación y su integración con el objeto planteado, desglosando su análisis desde concepciones generales hasta particulares.

Exegético-Analítico: con este método se determinó el estudio de la normativa legislativa relativa al MIZC en Cuba y particularmente en la bahía de Cienfuegos, permitiendo corroborar el análisis técnico de las mismas, a fin de determinar: el estado de implementación en la bahía de Cienfuegos.

La mayor parte de la información recopilada para la realización de esta investigación se obtuvo mediante revisión documental de materiales relativos a la política y organización institucional ambiental, así como de instrumentos jurídicos, nacionales e internacionales, y de bibliografía actualizada en materia de MIZC. Se consultó, al unísono, información sobre el territorio de Cienfuegos en la temática. Asimismo, la entrevista y la encuesta como técnicas instrumentales, permitieron determinar el estado actual en que se encuentra el escenario legislativo y reglamentario sobre MIZC en la bahía de Cienfuegos.

Como resultado de la investigación se obtiene un diagnóstico del estado de implementación y actualización de los cuerpos legales, específicos y complementarios en la bahía de Cienfuegos, cuyo impacto científico está dado porque además de identificar las principales fortalezas y debilidades del escenario político, legal e institucional que sustenta el MIZC en Cuba, se determinan las principales y debilidades que presentan cada uno de estos cuerpos legales con respecto al ecosistema bahía, estudio nunca antes realizado en este escenario natural.

La presente investigación se ha estructurado en tres capítulos, conclusiones y recomendaciones; se incluye además la bibliografía consultada y los anexos.

En el **Capítulo 1:** “La dimensión jurídica del MIZC desde la perspectiva teórica. Elementos básicos”: se realiza un estudio teórico-doctrinal del surgimiento y evolución del concepto de MIZC, de igual manera se enfatiza en las dimensiones integradoras y los principios generales y legales del MIZC. Se ofrece además un análisis de la dimensión legislativa del MIZC, partiendo de las características de la legislación sobre MIZC y las tareas que deben emprender los legisladores.

En el **Capítulo 2:** “El MIZC en Cuba. Consideraciones políticas, institucionales y legislativas”: se analiza el escenario político, legal e institucional del MIZC en Cuba, partiendo en primer lugar un estudio de la conceptualización y evolución del MIZC y posteriormente se analizan los principales elementos políticos, legales e institucionales de la política ambiental cubana.

El **Capítulo 3:** “El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales- específicas y complementarias” ofrece una detallada identificación y análisis de las principales fortalezas y debilidades del estado actual de los principales cuerpos legales, específicos y complementarios que tiene incidencia en el MIZC de la bahía de Cienfuegos, a fin de constatar el escenario legislativo en el ecosistema bahía de Cienfuegos. También se ofrecen consideraciones en el orden político e institucional.

Finalmente se enuncian las conclusiones de las cuales se deriven un conjunto de recomendaciones que apuntan a la necesidad de perfeccionar el escenario político, legal e institucional en que se envuelve el ecosistema bahía de Cienfuegos.

Capítulo 1: La dimensión legal del MIZC desde la perspectiva teórica. Elementos básicos

1.1 Definición de conceptos

Las zonas costeras constituyen uno de los más valiosos recursos con que cuenta la humanidad. Sin embargo; en nuestros días se ven amenazadas por el incremento de una serie de acciones que inciden de manera adversa en dichas zonas. Consecuentemente, esta degradación se intensificaba, provocando la alteración de estos ecosistemas extremadamente frágiles y complejos. Ante esta realidad, se planteó la necesidad de estructurar un enfoque de manejo que enfrentara adecuadamente la problemática. Es por esto que en todo un contexto internacional surge, en la última mitad de la década los años 60, el concepto de MIZC.

La historia del manejo de las zonas costeras en los últimos 40 años está basada en la evolución de una visión orientada principalmente hacia la tierra y con unos pocos usos, hasta una visión que considera amplias zonas costeras, que tiene en cuenta tanto la tierra como el mar, enfatizando en los ecosistemas y la interdependencia de múltiples usos.”¹

Entre 1958 y 1973 se celebraron tres conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En este último año se realizó la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, la cual en 1982, después de 9 años de negociaciones, alcanzó los acuerdos sobre una nueva “constitución” para los océanos en el mundo. Con esta Conferencia se legitimó el concepto de Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas náuticas de jurisdicción nacional y se estableció además la protección de la libertad de navegación mediante la determinación de 12 millas náuticas como máxima anchura del mar territorial así como 12 millas náuticas de zona adyacente.

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Conferencia de Estocolmo, adoptada el 16 de junio de 1972) se enfatizó en los temas ambientales, fundamentalmente en los asuntos oceánicos y costeros. Esta Conferencia sobre el Medio Humano, vino a poner en el centro del debate internacional dos premisas esenciales: La degradación del ambiente es un problema de las naciones industrializadas, por lo que ellas deben sufragar los gastos que implique su corrección y el modelo de desarrollo económico existente deteriora potencialmente los recursos naturales, por lo que requiere de fuertes cambios en los modos de producción, distribución y consumo.

¹ Vallega, A. Fundamentals of Integrated Coastal Management. The Netherlands, Kluwer Academic. 264p.

Una de las acciones más significativas de esta Conferencia fue la creación de una institución para coordinar las actividades ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas: El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (PNUMAD). A solicitud de los gobiernos de la Región del Gran Caribe, en 1976 el PNUMAD, puso en marcha el Programa Ambiental del Caribe, con la ayuda de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Como parte del plan de trabajo del mencionado programa, para el bienio 1990 – 1991, se “identificó un programa original sobre planificación integrada y desarrollo institucional para el manejo de los recursos marinos y costeros. El objetivo fundamental de este programa era fortalecer la capacidad y competencia de las instituciones pertinentes de la región, en relación con la preparación e implementación de planes de manejo integrado de las pequeñas islas y las áreas costeras”.²

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas (CNUMAD) (llamada también Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra), llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, a veinte años de la Conferencia de Estocolmo, se establecieron como premisas esenciales: la observación y evaluación profunda de toda una serie de problemas mundiales existentes en la década de los 80. A partir de esta Cumbre toma fuerzas el concepto de MIZC, al recoger dentro de los principales programas de áreas el manejo integrado y el desarrollo sostenible de las zonas costeras incluyendo el de la ZEE. La celebración de esta Conferencia impulsó a los países que firmaron este documento a dirigir sus acciones hacia este nuevo tipo de MIZC, definiendo las principales metas y acciones del mismo.

La importancia de impulsar un MIZC y sus recursos naturales asociados, descritos explícitamente en el capítulo 17 de la Agenda 21, conllevó a que se convocara en la propia CNUMAD, a realizar una reunión internacional que abordara dicha temática. Esta alternativa fue adoptada por el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) que junto al gobierno de Holanda organizaron del 1º al 5 de noviembre de 1993, la Conferencia Mundial sobre Costas (WCC). La WCC reconoció que "el MIZC es la estrategia identificada como la más apropiada para tratar la problemática costera a largo plazo."

En el contexto de estas conferencias mundiales y tomando como punto de partida los asuntos tratados, madura el concepto de MIZC. La distancia conceptual cubierta por el

² PNUMA.1996. Directrices para una Planificación y un Manejo Integrado de las Áreas Costeras y Marinas de la Región del Gran Caribe. Programa Ambiental del PNUMA. Kingston. p136.

mismo, ha progresado desde principios de los 70, de manejo de zonas costeras, el cual reconocía algunos de los errores más obvios del desarrollo, los conflictos sociales a lo largo de la costa y respondía con varias formas de regulación; hasta MIZC. El MIZC ha sido un tema muy polémico abordado por diferentes autores que lo han definido a partir de diversos puntos de vista:

- El MIZC es un proceso adaptativo de manejo de los recursos para un desarrollo ambientalmente sostenible de las áreas costeras. No es un sustituto de la planificación sectorial, pero se enfoca en los vínculos entre las actividades sectoriales a fin de alcanzar metas más completas.³

- El Grupo mixto de expertos sobre aspectos científicos de la contaminación del mar (GESAMP) identifica al MIZC como el proceso más apropiado para solventar los asuntos actuales y a largo plazo los del manejo de las costas, incluso la pérdida de hábitat, la degradación de la calidad del agua, los cambios en los ciclos hidrológicos, el agotamiento de los recursos costeros y la adaptación a la elevación del nivel del mar...⁴

Robert Knecht, hace una definición más activista e intervencionista⁵ planteando que: “el MIZC es un proceso dinámico mediante el cual se toman decisiones para el empleo, el desarrollo y la protección de las áreas y los recursos costeros con vistas a alcanzar metas establecidas en cooperación con grupos de usuarios y autoridades nacionales, regionales y locales”. Reconoce además el carácter distintivo de la zona costera (de por sí un recurso valioso) para las generaciones actuales y futuras.

Jens Sorensen, plantea que el MIZC es un proceso dinámico conforme al cual se desarrolla e implementa una estrategia coordinada para la asignación de recursos ambientales, socioculturales e institucionales tendiente a lograr la conservación y el uso sostenible de la

³ PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, es el principal organismo de las Naciones Unidas, encargado de la cuestión del Medio Ambiente. Dentro de sus funciones fundamentales se encuentra, evaluar y determinar el estado del Medio Ambiente Mundial, determinar las cuestiones del Medio Ambiente que requieren de una cooperación internacional, proporcionar asistencia para formular una legislación ambiental internacional, integrar cuestiones ambientales en las políticas y programas sociales y económicos del sistema de las Naciones Unidas. La intención de este programa, es resolver los problemas ambientales internacionales y crear consensos y acuerdos internacionales. Busca crear conciencia mundial acerca de los problemas del Medio Ambiente, a través de investigaciones y síntesis de información regional y mundial relativa al tema. Cuenta con un conjunto de programas destinados a la protección y conservación del Medio Ambiente.

⁴ GESAMP (Grupo Mixto de expertos sobre aspectos científicos de la contaminación del mar). The contributions of Science to Integrated Coastal Management. Reports and Studies. No. 61. FAO, Roma 1999.

⁵ Cicin-Sain and Knecht. R. Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Islands Press. Washington, D.C. 1998. 17p.

zona costera.⁶ Ofrece una explicación más detallada, dando al MIZC los cinco atributos siguientes⁷:

- Un proceso dinámico que se prosigue a lo largo del tiempo (por lo que implica cambio, revisión, adaptación, incluso error).
- Implica un acuerdo de autoridad para establecer políticas relativas a la toma de decisiones sobre asignación de recursos y el poder para tomar esas decisiones.
- Un acuerdo de autoridad que recurre a una o más estrategias de manejo para racionalizar y sistematizar las decisiones sobre asignación de recursos (es decir, planes de uso de la tierra, evaluaciones de impacto, reglamentos, permisos, etc.).
- Estrategias de manejo basadas en un enfoque en los sistemas que reconoce las interconexiones entre los sistemas y los subsistemas costeros y marinos (que incluyen las cuencas hidrográficas costeras, los sistemas de circulación de los estuarios, el movimiento de los sedimentos a lo largo de las costas dentro de células litorales, las poblaciones de especies que se capturan por su valor comercial o recreativo, y los sistemas de abastecimiento de agua, de tratamiento de aguas negras y de carreteras).
- Espacio geográfico limitado que se extiende desde el ambiente oceánico (excepto en las islas) hasta determinado límite terrestre interno a través de la línea de playa costera de transición.

El MIZC debe comprenderse como la gestión para la conservación y el desarrollo del ecosistema que optimiza los usos de los recursos a partir de la armonización posible de los intereses en conflicto (social, económico y político). Debiendo tenerse en cuenta la definición de un marco jurídico e institucional adecuado.⁸ “Es un proceso que unifica al gobierno y la comunidad, la ciencia y el manejo, y los distintos intereses de las entidades económicas y de la comunidad en el desarrollo económico y la conservación de los recursos naturales. Así como en la preparación e implementación de un plan integral para el desarrollo y protección de los recursos y ecosistemas costeros”⁹

⁶ Soresen, J. National and International Efforts at Integrated Coastal Management: Definitions, Achievements and Lessons. Coastal Management, v. 25, 1997.p. 3-41.

⁷ Jens Soresen. National and International Efforts at Integrated Coastal Management: Definitions, Achievements and Lessons. Coastal Management. Supra Nota 3.

⁸ Ibidem. p. 3-41.

⁹ Ibidem. p. 3-41.

Finalmente, la Agenda 21 lo propone como un proceso integrado de formulación de estrategias y adopción de decisiones. En el mismo deben participar todos los sectores interesados, para fomentar la compatibilidad y el equilibrio entre los distintos usos de los recursos costeros.

Teniendo en cuenta los precedentes teóricos anteriormente referidos, la autora de esta investigación se adhiere al concepto manejado por Cicin-Sain y Robert Knecht, los cuales definen al MIZC: “como un proceso dinámico y continuo, en el cual las decisiones se toman para un uso sustentable, desarrollo y conservación de las costas, áreas marinas y sus recursos. Esto está hecho asegurándose de que las decisiones de todos los sectores y todos los niveles de gobierno estén armonizados y consientes con la política costera de una nación en cuestión.”¹⁰

En este sentido, el MIZC considera la necesidad de integrar aspectos geográficos y biológicos relacionados con los ecosistemas marinos y aspectos económicos relacionados con los diferentes usos sociales que se realizan en ella. Al unísono, se consideran los aspectos políticos, jurídicos e institucionales y propiamente locales vinculados a la comunidad que la habita, a la vez que es un proceso que reconoce las características distintivas de la zona costera y la importancia de su conservación para las presentes y futuras generaciones.¹¹

1.2 Importancia del MIZC

Teniendo en cuenta los criterios esgrimidos anteriormente, el MIZC juega una vital importancia, sirviendo de pilar fundamental para la gestión y conservación de los ecosistemas costeros, dicho rol es garantizado a partir de las múltiples funciones que le son asignadas:¹²

1. *Planificación de áreas:* se refiere a los planes para los presentes y futuros usos de las zonas costeras y marinas, teniendo la misma una visión a largo plazo. Dentro de las actividades típicas de esta función están: estudios del medio ambiente costero y sus usos, zonificación de los usos, planificación de los nuevos usos, regulación de los proyectos de desarrollo de las zonas costeras y su proximidad con la misma y la educación ambiental de los valores de las zonas costeras y marinas.

¹⁰Cicin-Sain and R. Knecht. Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Supra Nota 6.

¹¹Castellanos M.E., Proyecto de Programa Integrado de Manejo Costero en la Bahía de Cienfuegos. Resúmenes IV Congreso de Ciencias del Mar. La Habana, Cuba: Septiembre 1997.

¹²Ibidem.

2. *Promoción de desarrollo económico:* promueve el uso apropiado de las zonas costeras y marinas. Esta se desarrolla a partir de una serie de acciones dentro de las cuales figuran: la pesca industrial, artesanal, acuicultura, turismo masivo, ecoturismo, recreación marina, transportación marina, desarrollo de puertos, explotación de minerales de las costas e investigaciones oceánicas.

3. *Administración de los recursos:* protege la base ecológica de las zonas costeras y marinas, preserva la diversidad biológica y asegura la sustentabilidad de los usos. Sus actividades principales son: conducir las evaluaciones ambientales y las evaluaciones de riesgo ambiental, establecer y hacer que se cumplan las normas ambientales, administrar las áreas protegidas costeras y marinas, proteger y tratar de recuperar la calidad de las aguas costeras (fuentes puntuales y no puntuales de contaminación), proteger la biodiversidad de las zonas costeras y marinas y la conservación y restauración de los ecosistemas marinos y costeros (mangles, corales, humedales, etc.).

4. *Resolución de conflictos:* armoniza y balancea los usos existentes y los potenciales, encausa los conflictos entre los usos marinos y costeros, siendo sus actividades principales: los estudios de usos múltiples y sus interacciones, aplicación de métodos para la solución de conflictos y la mitigación de los efectos adversos inevitables sobre algunos usos.

5. *Protección de la seguridad pública:* protege la salud pública en las zonas costeras y marinas, tanto naturales como humanas de los peligros naturales. Se evidencia a partir de las siguientes acciones: reducción de la vulnerabilidad de los desastres naturales y los cambios globales, regulación del desarrollo en áreas de alto riesgo mediante métodos de barreras de límites de áreas para el desarrollo, construcción de medidas de defensa costeras, creación de planes de evacuación y otras medidas en caso de emergencias en las zonas costeras.

6. *Apropiación de las aguas y tierras de las zonas costeras:* al ser algunos gobiernos dueños por derecho de determinados sectores de las zonas costeras, se configura entonces el dominio público marítimo-terrestre, el cual se aplica sobre determinados recursos costeros¹³ que se encuentran en el medio ambiente costero.

¹³ Se consideran bienes de dominio público marítimo-terrestre:

a) La denominada *ribera del mar* (y de las rías), que abarca las zonas de playa, las albuferas o marjales y los terrenos costeros hasta el lugar alcanzado por el mar en marea alta o hasta donde lleguen las olas en los mayores temporales conocidos. Se incluyen aquí los márgenes de ríos y rías hasta donde sea sensible el efecto

1.3 Las Dimensiones Integradoras del MIZC

En cualquiera de las acciones, fenómenos o problemas que ocurren en la zona costera está implícita la concepción de lo “integrado”¹⁴. El término integración fue tratado en Río de Janeiro en 1992 como prerequisite del desarrollo sostenible.

Los aspectos dimensionales del MIZC están en función de los tipos de integración requerida, lo que determina el patrón de divulgación, la participación periférica y la naturaleza de la asociación,¹⁵ teniendo cada uno de estos diferentes tipos de integración sus propios límites dimensionales:¹⁶

- *Integración intersectorial*: refiriéndose a la integración horizontal de diferentes sectores de la costa y marinos (desarrollo de la pesca, gas, turismo, pesca, puerto, et.), y la integración entre estas y los sectores en tierra (agricultura, forestal y minería), que también traen afectaciones a las costas y al medio marino.
- *Integración intergubernamental*: es requerida verticalmente entre los diferentes niveles de gobierno – nacional, provincial y local – porque ellos pueden jugar diferentes roles en la toma de decisiones. Estas diferencias pueden generar problemas en términos de políticas armonizadas, organizaciones legales y las estrategias del manejo en el área.
- *Integración del espacio*: es la integración física de la tierra y los lados del océano de la zona costera, así como con aquello con lo que se identifican y se unen.
- *Integración de la ciencia y el manejo*: se refiere a la integración entre las diferentes disciplinas importantes entre el manejo de la costa y el océano (las ciencias naturales, las ciencias sociales, la ingeniería y la aplicación de los conocimientos tradicionales).

de las mareas.

b) El mar territorial y las aguas interiores (es decir, la zona marítima hasta una distancia de 12 millas de la costa).

c) Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental: El artículo 4 de la Ley recoge otras categorías de bienes que también han de ser considerados dominio público marítimo-terrestre, entre los que merecen ser destacados los terrenos ganados al mar como consecuencia de obras, los invadidos por el mar, los acantilados sensiblemente verticales, los islotes o los terrenos adquiridos por el Estado para su incorporación al dominio público.

Al determinar la ley que estos bienes constituyen dominio público, queda excluida la posibilidad de que existan propiedades privadas sobre los mismos, y sólo se permitirán en ellos los usos autorizados de conformidad con la ley. Con ello se pretende garantizar la adecuada conservación del litoral desde criterios medioambientales y paisajísticos, así como asegurar el uso público y gratuito del mismo.

¹⁴ Catellanos, Maria Elena. Proyecto de programa de Manejo Costero en la bahía de Cienfuegos. Supra Nota 11.

¹⁵ Cicin-Sain and R. W. Knecht, Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Supra Nota 6.

¹⁶ Dimensiones del MIZC. Online: <<http://www.cco.gov.co/mizc.html>> (fecha de acceso 25 de marzo del 2006)

- *Integración internacional:* plantea la integración entre naciones vecinas hacia objetivos comunes en relación con las áreas costeras. Esta integración se hace de especial importancia cuando una nación rodea o circunda parcialmente los mares o hay disputas internacionales sobre actividades específicas tales como: despoblación de peces por pesca excesiva, contaminación transfronteriza, navegación de barcos y otros resultados

1. 4 Principios que rigen el MIZC

Existen dos amplias categorías de principios que rigen el camino del MIZC; la primera se desprendió de la Conferencia de la Tierra y está basada en los acuerdos de las normas internacionales para el desarrollo y el medio ambiente. Mientras que la segunda se basa en los principios específicamente relacionados con las características especiales que tienen las costas y los océanos.

1.4.1 Principios relacionados con el medio ambiente y el desarrollo¹⁷

Estos principios son expresados en la declaración de Río de Janeiro, en la cual se pronuncian un conjunto de 27 principios para guiar las acciones internacionales en cuanto al desarrollo y el medio ambiente. Algunos de estos principios son reiteraciones de leyes internacionales, pero otros son nuevos, representando los cambios de los principios de las leyes internacionales.

- *Principio de la interrelación y la integración:* Aunque no está explícitamente planteado como un principio en la Declaración de Río, este principio forma la columna vertebral del desarrollo sustentable y es un tema que subyace en la Declaración de Río y la Agenda 21. Este plantea que debemos dirigir la interrelación ó la interdependencia entre los asuntos y sectores, además de entre el medio ambiente y el desarrollo. En contraste con las teorías antiguas, la protección ambiental y el desarrollo no pueden ser actividades separadas, sino que deben incorporarse una a la otra los beneficios.

- *Principio del derecho al desarrollo:* está relacionado con el derecho básico que tiene cualquier ser humano a la vida, así como también a desarrollar sus potencialidades para vivir dignamente. Este es el primer principio enunciado en la Declaración de Río.

- *Principio de la salvaguarda medio ambiental:* se refiere a la prevención de daños ambientales mediante la toma de medidas para prevenir los daños en lugar de aplicar

¹⁷ Cicin-Sain and. Knecht, R. W. Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Capítulo 3. Supra Nota 6.

sanciones para reparar los mismos o proveer su compensación. Este principio va de la mano con los siguientes y con dos fundamentales de la Declaración de Río (La necesidad de decretar e implementar leyes ambientales efectivas y el principio de la prevención del traspaso de la contaminación ó los daños ambientales fuera de las fronteras de los países).

- *Principio de la transparencia y principio de orientaciones de procesos:* la transparencia está relacionada con que el proceso de la toma de decisiones debe ser abierto y de modo transparente con la completa participación pública. Este principio está estrechamente relacionado con otros: el de estimular la participación de mujeres, los niños, los jóvenes, y sus comunidades, las ONG, las autoridades locales, y otros grupos que pueden ser beneficiados o afectados; con el principio del derecho del público a tener acceso a la información medio ambiental y con el de la importancia de realizar evaluaciones de impacto ambiental para ayudar el proceso de la toma de decisiones con la participación pública y el acceso a la información.

1.4.2 Principios relacionados con las características especiales que tienen las costas y los océanos

En la Declaración de Río no se definen los principios de esta índole aplicables a las costas y los océanos, sin embargo estos son reflejados en múltiples literaturas especializadas en el tema.

- *Principio de la naturaleza pública de los océanos:* tradicionalmente los océanos han sido parte del dominio público, nunca ha sido exclusivo de ninguna persona o país. Es por esto que el uso racional o irracional del océano será bien difícil de controlar.

- *Principio de la naturaleza biofísica de las zonas costeras:* está dado por las circunstancias especiales que existen en la interfase agua-tierra-aire. Teniendo en cuenta este principio podemos plantear que de este se derivan otros subprincipios:

- ⌚ En la unión de la tierra con el agua se forman o existen diversos elementos (~~dunas~~, corales, manglares, etc.), que juegan un importante papel en la protección de estas contra la erosión, la elevación del nivel del mar y contribuyen a la sustentabilidad a largo plazo, por lo que deben ser mantenidos.

- ⌚ Se debe tener un manejo adecuado a fin de mantener los pantanos, los ~~humedales~~ costeros y otros hábitat costeros en sus condiciones naturales.

- ⌚ Se debe tener cuidado en la selección de que elementos se van a utilizar para la protección de la erosión (utilizar vegetación apropiada en lugar de construcción de estructuras antrópicas).
- ⌚ En los proyectos donde se considera el desarrollo de las zonas costeras se debe mantener la mínima interrupción del sistema de deriva a lo largo de la costa.
- ⌚ Se debe proveer especial protección a los ecosistemas raros y frágiles, así como a las especies amenazadas y en peligro de extinción con el objetivo de mantener la biodiversidad de los ecosistemas.

• *Principio del uso del espacio y los recursos de las zonas costeras y los océanos:* está relacionado con el manejo de conflictos en las zonas costeras y el desarrollo de guías para el uso de estas así como la participación pública. De este se derivan otros subprincipios:

- ⌚ La protección de los recursos vivos y sus hábitat deben tener prioridad sobre la explotación de los recursos no vivos, los usos que provocan daños reversibles deben ser preferidos a los que tienen daños irreversibles, mientras que los conflictos deben ser identificados antes con el objetivo de dar soluciones balanceadas.
- ⌚ Los nuevos proyectos de desarrollo que dependen del agua deben tener preferencia ante los que no tienen dependencia del agua en las zonas costeras.
- ⌚ Los reclamos y derechos de los pueblos por los océanos debe ser reconocido, así como sus prácticas tradicionales relacionadas con los recursos oceánicos desde una perspectiva armonizada.
- ⌚ Basado en los estudios actuales sobre cambios climáticos, los efectos adversos a las zonas costeras como son el incremento de la erosión, las inundaciones, la intrusión de la salinidad, deben ser bien atendidos dentro del marco del MIZC.
- ⌚ Cuando se consideran los refugios como opciones de adaptación para prevenir los incrementos acelerados del nivel del mar, se deben hacer esfuerzos para la creación de nuevos hábitat para especies que pueden desaparecer por la pérdida de sus hábitats.

Para lograr integrar de forma eficaz el MIZC, es indispensable elaborar y poner en vigor leyes y reglamentos integrados que se apliquen en la práctica y se basen en los principios

directrices. Un primer paso para garantizar lo anteriormente planteado es contar con un precedente teórico jurídico que sienta las bases necesarias para una implementación adecuada del MIZC.

1.5 Aspectos legales del Manejo Integrado de Zonas Costeras

El Derecho puede garantizar el respeto y la protección del medio ambiente; de manera tal que cada vez es más amplio el consenso en el ámbito mundial de abordar por vía del Derecho las medidas precisas para garantizar la conservación de la naturaleza. El plano jurídico del MIZC para poder materializarse requiere necesariamente de la armonización del Derecho, o sea, de una serie de normas que lo regulen. Pero éstas deben adecuarse a las nuevas tendencias y cambios que se vienen sucediendo.¹⁸

En lo que respecta al Derecho, este juega un papel fundamental pues el único que puede dotar al MIZC de una tutela y un respaldo jurídico mediante el cual se determinan los conceptos básicos como zona costera y manejo integrado, estableciendo a su vez los límites de los mismos, sus elementos principales así como el régimen institucional mediante el cual se implementa y controla. Sin embargo, uno de los principales aspectos a lograr por medio del Derecho es la configuración de la zona costera como objeto principal de regulación del MIZC. De hecho, esta constituye el eje principal sobre la cual se cimienta este enfoque. Por lo que se hace necesario esclarecer todo lo relativo a la misma, partiendo en primer lugar de su delimitación, del régimen de propiedad, del dominio público marítimo-terrestre y de los usos a los cuales va a estar sometida.

El MIZC se implementa a partir de la estructuración e implementación de programas y planes de manejo, los cuales deben estar sustentados en una sólida producción legislativa, que muchas veces demanda la adecuación de toda la pirámide normativa de un estado. En respuesta a ello existe todo un conjunto de mecanismos legales, que desde el punto de vista jurídico están recogidos en las legislaciones de diversos países. Dentro de estos figuran:

- *Retranqueo costero o zonas de exclusión*: Están constituidas por aquellas áreas con mayor calidad biológica o que contengan los elementos bióticos o abióticos más frágiles, amenazados o representativos. El acceso a estas zonas tiene que ser regulado atendiendo a finalidades científicas, educativas o de conservación.¹⁹

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ley de C.A de Baleares, de mayo del 2005. artículo 2 a). Online:
<<http://www.lexureditorial.com/boe/200506/11132.htm>> (fecha de acceso 26 de abril del 2006).

- *Propiedad pública:* Los problemas relativos al régimen de propiedad y la asignación de recursos son una causa fundamental de conflictos en numerosas zonas costeras. Las zonas costeras son consideradas por lo general un bien de libre acceso, por lo que se hace necesario establecer como uno de los mecanismos legales las restricciones del derecho de propiedad: servidumbre, facilitación u restricciones de uso.

- *Programa de adquisiciones y expropiaciones:* La declaración de un espacio natural protegido supone la facultad de la administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas de terrenos ubicados en su ámbito territorial.²⁰

- *Restricciones y controles administrativos discrecionales:* Esto está dado por la potestad discrecional que ostenta la Administración Pública que le permite adoptar medidas y resolver los conflictos costeros aún y cuando las normas jurídicas no lo pueden solucionar.

- *Evaluación del impacto ambiental:* Viene a cubrir el espacio referente a la evaluación de la factibilidad desde el punto de vista ambiental de ejecutar o no una actividad, un proyecto o una obra que se realice o se pretenda realizar en la zona costera. De manera que se desarrolla todo un estudio a fin de constatar tanto los impactos nocivos como los positivos que pudiera causar esa actividad, proyecto u obra.

- *Reconocimiento de los derechos tradicionales:* Al formular las medidas de protección y manejo, cada estado debe tener en cuenta y proporcionará exenciones, cuando sea necesario, para satisfacer las necesidades tradicionales culturales y de subsistencia de la población local.

1.5.1 Principios jurídicos del MIZC

Los principios son parámetros jurídicos generales que regulan el comportamiento de una determinada rama, de ahí que se hace necesario establecer cuáles son los principios fundamentales que desde la dimensión jurídica ostenta el MIZC.

- *Principio precautorio:* “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en

²⁰ Ibidem. Artículo 27.

función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.” La falta de certeza científica absoluta no implica la posibilidad de realizar actividades que potencialmente causen daños al medio ambiente, así como tampoco debe justificar una actitud pasiva de los Estados. Para el MIZC este principio se sustenta en una posición cautelosa que tiene en cuenta las incertidumbres científicas y los daños, en algunos casos irreversibles, que pudieran ser causados por hipótesis científicas que luego pudieran resultar equivocadas, de ahí que activa el actuar del estado ante estos posibles daños.

- *Principio del que contamina paga*: “Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.” Este principio es apropiado en el contexto del MIZC pues trata de no asociar en todos los casos los daños ambientales a una reparación totalmente económica por parte de quien los causa, aunque esa sea una parte importante del principio, sino incluir también la asunción de los costos de las medidas de prevención, así como de los costos que implica el saneamiento de los efectos negativos de la contaminación del medio ambiente.

- *Principio de la responsabilidad transfronteriza (o prevención del daño transfronterizo)*: “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera los límites de jurisdicción nacional.” Este principio plantea la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de la jurisdicción de un determinado Estado o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. Se trata de una regla básica de buena vecindad. La fundamentación de este principio para el MIZC radica en la idea de la diligencia debida, del uso equitativo de los recursos y, en definitiva, de la buena fe. Siendo estos paradigmas comunes a todos los ordenamientos jurídicos nacionales que forman parte de los principios generales del derecho internacional.

- *Principio de la equidad intergeneracional*: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales

de las generaciones presentes y futuras.” Este principio entraña una de las ideas del desarrollo sostenible, a saber, el no comprometimiento a las generaciones futuras con los daños ambientales actuales. La posibilidad de que tanto las generaciones actuales como las futuras disfruten por igual de un medio ambiente sano, de manera que se haga un uso racional y sostenible de los recursos costeros evitando aquellas acciones que tienen efectos irreversibles para el medio costero.

- *Principio de la participación ciudadana:* “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público, poniendo la información a disposición de otros. Deberá proporcionar un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.” Este principio reviste una vital importancia para el manejo de las zonas costeras al referirse a la participación y cooperación de todos los ciudadanos en el proceso de MIZC, tanto a nivel de base, como a los niveles locales y nacionales. Logrando entonces la defensa del medio natural, su conservación y protección; incluyendo que no solo tengan los ciudadanos el derecho de información acerca del tema en cuestión, sino que se conviertan en actores principales capaces de poder formar parte en las políticas de manejo y en las soluciones de los conflictos.

- *Principio de la evaluación del impacto ambiental:* “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 este principio se pone de manifiesto la necesidad de evaluar el impacto ambiental para evitar o mitigar los daños potenciales que puedan ser causados por una determinada actividad. Además de ser, en la mayoría de los casos, el factor decisivo al justificar una alternativa de acción o de asignación de recursos financieros.

- *Principio de la eficacia de la norma jurídica:* “Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas ambientales, y los objetivos y prioridades en materia de operación del medio ambiente, deberían reflejar el contexto ambiental y desarrollo al que se aplican (...)” La elaboración de leyes eficaces es fundamental para que un programa de MIZC sea exitoso. Las leyes regulan el comportamiento del sector al que van dirigidas y coercionan el cumplimiento de sus

disposiciones mediante las normas procesales.²¹ “Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera su jurisdicción.”

- *Principio de posesión pública de las zonas costeras.* Este principio está basado en el uso público de las zonas costeras para determinados propósitos. Con este fin en la zona costera el público puede desarrollar diversas actividades como pescar, nadar, navegar, varar, pasear y otros semejantes. Pero a la misma vez se establecen determinados límites a estos usos (servidumbres).

- *Principio de la contemplación global del medio:* Este principio orienta al MIZC hacia un enfoque ecosistémico, de manera que se considera al medio como un todo, donde los ecosistemas funcionan como entidades completas y requieren ser manejados como tales y no por partes. Este enfoque está sustentado en alcanzar la sostenibilidad del desarrollo a través de ecosistemas seleccionados con un criterio de jerarquización, sobre la base de los problemas ambientales, así como aquellos ecosistemas frágiles cuya vulnerabilidad determina su atención de forma prioritaria.²²

- *Principio de la cooperación internacional:* Este principio establece el deber de los Estados de proteger el medio ambiente a nivel general y específico. La cooperación internacional requiere de limitaciones, por parte de los Estados de realizar determinadas actividades y usos que vayan en detrimento de un medio ambiente sano y sostenible. En consonancia con el MIZC este principio encuentra su respaldo legal en la observancia de los tratados internacionales, de manera que todo Estado está supeditado al cumplimiento de lo regulado, debido a que estos constituyen parámetros sobre los cuales se establecen las conductas a seguir.

1.5.2 El MIZC y el Derecho Ambiental

El MIZC encuentra su soporte jurídico especial en el Derecho Ambiental y las relaciones existentes entre este y las demás ramas del Derecho, relevantes en esta materia conforme a

²¹ Declaración de Río. (Principio 13).

²² Zamudio Teodora. Un acercamiento al enfoque ecosistémico.

Online: <<http://www.biotech.bioetica.org/clase3-15htm>> (fecha de acceso 30 de abril del 2006).

la sistemática jurídica.²³ El Derecho Ambiental se estructura en función de normas de organización (sobre la administración ambiental y sus funciones); normas que regulan técnicas jurídicas de protección ambiental y normas que regulan el ámbito de intervención, medios y elementos del ambiente (aire, agua, suelo, costas, espacios naturales, fauna y flora, montes).²⁴

El tratamiento de la zona costera como objeto de regulación para el Derecho Ambiental, abarca normas que se circunscriben en esta tipología normativa. Sin embargo se evidencia una moderna tendencia a la codificación y a la promulgación de normas específicas que respondan a la complejidad de las zonas costera.²⁵

El Derecho Ambiental, es de gran importancia para el MIZC al regular esta rama aspectos trascendentales como los estragos de contaminación de los océanos y mares que a escala internacional se han sucedido, fundamentalmente a partir de la existencia de convenios que regulan esta problemática. Por lo que un rasgo que resalta y que le es peculiar al ordenamiento ambiental moderno es su vocación universalista, lo que encuentra su lógica indiscutiblemente en que la problemática ambiental implica a todo el planeta.²⁶

La dimensión jurídica del MIZC, aunque se inserta como objeto de regulación en el campo del Derecho Ambiental, no puede dejar de considerar las relaciones que dentro de la sistemática del Derecho permiten la relación entre dicho enfoque de manejo y las demás ramas del ordenamiento jurídico, como son el Derecho Agrario, el Derecho Marítimo, el Derecho Civil, el Derecho Penal, el Derecho Urbanístico, entre otras. A los efectos de la presente investigación las relaciones antes mencionadas no revisten significativa importancia.

1.5.3 La perspectiva legislativa del MIZC

La dimensión legislativa en todo MIZC es de fundamental importancia para poder alcanzar un exitoso fin, por ello es esencial que el programa de manejo integrado costero tenga la autoridad legal necesaria para aplicar las medidas regulatorias que contiene. Lo que en no pocas ocasiones requiere de una reevaluación de la legislación existente; imponiendo

²³ Legislación Ambiental Cubana. Ley Ambiental General e Índice de la Legislación Ambiental Cubana. Tulane University, 1999.

²⁴ Zarkin Cortes, S.S. Derecho de Protección al Ambiente, México. 2000. p30.

²⁵ Martín Mateo, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental, volumen I, Editorial: Pueblo y Educación. Cuba. 1994. p24.

²⁶ Ibidem.

nuevos retos a los legisladores y demandando el desarrollo de una nueva y más creativa perspectiva legal.

1.5.3.1 Tareas del legislador

El legislador debe tener en cuenta una serie de pasos que lo conduzcan a la creación de una consciente regulación jurídica en materia de MIZC:

- *Necesidad de armonizar el derecho*, esto es, lograr que la nueva regulación que se dicte no contravenga las ya existentes. Esto no significa dejar intocable las vigentes sino modificarlas para evitar la colisión de las normas ya dictadas con las recientes; el hecho tal que hayan sido dictadas en etapas diferentes y sobre todo emitidas por distintas autoridades, ha traído como consecuencia que estas coexistan de manera independiente, todas o casi todas con el mismo rango jerárquico y con el mismo reconocimiento jurídico, tratando de resolver situaciones sectoriales pero sin considerar las repercusiones sobre el medio ambiente costero. La solución ante esto es un rediseño legal de la actividad humana, institucional e individual sobre los recursos costeros asociados a la adecuación de la legislación.

- Establecimiento de una *autoridad institucional* para el MIZC; una autoridad que tendría a su cargo dicho manejo, siendo este el aspecto que más preocupa a los sujetos involucrados en el mismo, pues es la autoridad que estará facultada por una disposición jurídica para emitir las directrices y controlar su aplicación y efectividad, para ello existen una serie de modelos tales como:

- ⌚ *Nueva gerencia de gobierno*: que tendría el poder para establecer, enmendar y completar el plan de MIZC que se adopte y a su vez sería la encargada de elaborar toda la legislación necesaria.

- ⌚ *Comisión interdepartamental*: que estaría dotada de autoridad para llevar a cabo la elaboración del plan de manejo integrado de la zona costera, así como los lineamientos para la integración y la coordinación de las políticas, siendo encargada también de elaborar toda la normativa que al respecto se requiere.

- ⌚ *Creación de una agencia de líder entre las existentes*: que tendría la responsabilidad de preparar y aplicar el plan de MIZC y el poder para dirigir a las otras agencias vinculadas al mismo.

🕒 *Comité asesor no ejecutivo:* integrado por los miembros de diferentes agencias o grupos involucrados en el MIZC quienes que no tendrían poder de ejecución sino se limitaría a realizar estudios ya asesorar al gobierno, sin poder acceder a la toma de decisiones y a la ejecución de la misma.

- La otra cuestión es la *determinación de la jurisdicción legal en la zona costera*: las costas son patrimonio administrativo, al ser considerada esta como un *res publicae* en muchas legislaciones, teniendo un uso común pero considerada como propiedad del Estado, donde y por tanto corresponde a la Administración Pública determinar a quién se le otorga el control sobre la actividad que en esta área se desarrolla.

- *Determinación de medidas jurisdiccionales*: este es el mayor reto del legislador, es decir, aclarar y delimitar la jurisdicción de los órganos del estado y de otras instituciones (agencias) involucradas en cualquier régimen de manejo integrado costero, pues si los parámetros de responsabilidad no están claramente delimitados los conflictos serán insalvables. Por ello es importante que se tenga en cuenta lo siguiente:

🕒 Sobre que área geográfica se aplica la política adoptada.

🕒 Cuáles aspectos va a descubrir: se refiere a los usos comunes que tengan de acuerdo con su naturaleza y otros semejantes que no requieren obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente, en cuyo caso será libre, público o gratuito. Se exceptúan las áreas destinadas a actividad de defensa, seguridad y orden nacional, los puertos, áreas protegidas, instalaciones productivas y científicas y otras áreas de especial protección, así como las actividades pesqueras que se regirán por lo dispuesto en la legislación específica.

🕒 Quién será el responsable de elaborar la política.

🕒 Quién estará obligado por esa política.

🕒 Quién es el responsable de implementar los diferentes aspectos de esta política.

🕒 Quién será el responsable de ejecutarla.

🕒 Cómo serán resueltos los problemas de jurisdicción.

- Otra cuestión importante es la *definición del concepto y temas necesarios* para alcanzar el MIZC, como: la calidad ambiental, protección, desarrollo económico, recursos vivientes y características de estas tierras que la diferencian de tierra adentro, lo que se manifiesta en un alto valor económico, social y ambiental.

- Creación de *derechos y deberes* acordes con los objetivos generales de la política de MIZC.
- Disposición de los *procedimientos legales* para asegurar que se considere toda la información material y que se empleen enfoques holísticos en vez de sectoriales tanto en la toma de decisiones como en el otorgamiento de licencias o permisos de desarrollo.
- *Identificación de los sujetos* que interactúan en el MIZC: siguiendo la doctrina, deben esclarecerse los conceptos como *propietario* (titular de todos los derechos apuntados anteriormente), *tenedor* (el que detenta el recurso, lo posee, lo disfruta, lo administra pero no tiene la propiedad del mismo), *demandante*, *demandado* y *autorizante* (estos sujetos interactúan principalmente en torno al recurso tierra, pero muchas veces no se trata de recursos determinados sino de otros bienes como las edificaciones destinadas a distintos usos).
- La mayoría de las legislaciones *evitan las definiciones sustantivas* de las zonas costeras. Por ello se han usado y adoptado por los países diversos métodos para dirigir estas medidas:
 - ⌚ *Marco conceptual*: se emplean definiciones conceptuales amplias en los marcos legislativos y que a su vez logren un marco geográfico preciso por medio de las acciones legislativas o administrativas de los estados federales (Estados Unidos) o de las instituciones estatales subordinadas (Francia).²⁷
 - ⌚ *Definición sustantiva limitada por ciertos parámetros* tal es el caso de la India y China.
 - ⌚ *Definición de derechos costeros de propiedad*: definir qué constituye propiedad costera pública y los derechos y obligaciones que se le aplican a la misma así como la de tierras adyacentes (España).
 - ⌚ *Múltiples definiciones*: combinar una definición precisa como núcleo para determinados propósitos regulatorios con un concepto más amplio que no es precisamente definido para políticas y propósitos de manejo (Nueva Zelanda).

²⁷ Christine, Donna R. y Hildreth, Ricardo G.: Coastal and ocean Management Law in nutshell. Wets Group, St, Minnesota, 1999.

1.5.3.2 Legislación sobre MIZC. Caracterización general

El primer aspecto a tener en cuenta para adoptar un régimen legal de MIZC es lograr una claridad en los conceptos generales sobre los que se cimientan las políticas de manejo. No se debe obviar que las áreas costeras presentan características que necesitan un acercamiento diferente al de tierra adentro ya que son particularmente vulnerables donde se desarrollan ecosistemas altamente productivos, biológicamente diversos y frecuentemente únicos.

Una legislación sobre MIZC no debe adolecer de:²⁸

- *Normas de protección* del medio ambiente costero.
- *Resolución de los múltiples conflictos en materia de usos* de las áreas geográficas que incluyen la tierra y el mar.
- *Impactos ambientales* de los usos costeros que modifican cualitativa y cuantitativamente los procesos naturales de los ecosistemas costeros que soportan dichas actividades.
- *Deterioro de la calidad ambiental* de los ecosistemas, lo que se manifiesta en la contaminación existente.
- *Alcance del manejo integrado* de los recursos de la actividad humana de estas áreas que prevengan las implicaciones de las mismas para el sistema costero.

Para que las legislaciones tengan efecto también requieren de una política institucional porque solo con la norma, sin una institución que cumpla e imponga su cumplimiento no se logra el fin deseado; o sea, se impone una lectura tridimensional: política, legal e institucional. De manera tal que mediante la primera se establezcan los principios básicos y generales del MIZC, que a través de la dimensión institucional se determinen los principales órganos, que a tales efectos son los que llevarían a cabo las directrices del manejo integrado y quiénes serían responsables de su efectividad, por contar con el control de las mismas. Lo que es cierto que para determinar si las autoridades legales existentes son las adecuadas se requiere de todo un análisis de la normativa legal vigente.²⁹

²⁸ García Ricardo, Rosa Mónica. Problemática jurídica del manejo integrado de zonas costeras. Tesis en opción del título de Licenciada en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de la Habana. 199. p.72.

²⁹ Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y El Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., diciembre de 1998.

Para que el MIZC sea llevado en su aproximación legislativa hay que tener en cuenta que esa ley no desvirtúe los fines del manejo y si en ella se logran recoger la consistencia holística que demanda el MIZC. Se impone entonces revisar dentro del marco legal los siguientes aspectos:³⁰

- Si se amplía la ley.
- Si establece la jurisdicción geográfica (delimitar el área geográfica relevante para el MIZC).
- Instituciones con el poder para controlar los recursos costeros.
- Disciplinas y temas necesarios para alcanzar el MIZC (calidad ambiental, recursos vivos, desarrollo económico).
- Disponer provisiones de procedimientos legales para asegurar que se considere toda información material y que se empleen enfoques holísticos y no sectoriales.

El MIZC debe estar delimitado legalmente, así como extendido hacia el interior de la costa y hacia el mar afuera. Pero se debe tener en cuenta incluir las tierras cuyos usos pueden afectar las aguas costeras y aquellas cuyos usos pueden afectar la línea costera.

Una de las medidas fundamentales a ser incluidas en la legislación de MIZC es la cuestión de los derechos de los propietarios con relación a la tierra y a los recursos contenidos en la zona costera. Por lo que se impone el logro de una claridad legal en cuanto a determinar quién está titulado para usar y quién está titulado para controlar el uso de estos recursos; siendo necesario identificar los siguientes derechos:³¹ derecho de acceso, derecho al uso y explotación, derecho al manejo (en el sentido de derecho a regular el modelo de uso interno y a transformar el recurso), derecho a determinar la exclusión (quién puede tener acceso a ellos) y derecho a alienar.

Por lo tanto para lograr una eficaz legislación sobre MIZC es necesario que:³²

- la ley o un criterio sea interpretado de la misma manera por las diferentes autoridades involucradas en el MIZC.

³⁰ García Ricardo, Rosa Mónica. Problemática jurídica del manejo integrado de zonas costeras. Supra Nota 29.

³¹ Programa del Centro Internacional de Investigación de los Recursos Costeros/Laboratorio de Ingeniería Marítima (CIIRC\LIM).Online: http://www.ucp.es/op/castella/recerca/centros/centro_investigaci3n@ciirc/lim.html (fecha de acceso 23 de marzo del 2006).

³² García Ricardo, Rosa Mónica. Problemática jurídica del manejo integrado de zonas costeras. Supra Nota 29.

- las leyes decisivas deben estar dirigidas el mismo objetivo pero sin interferir unas con otras, la no existencia de solapamiento o vacío legislativo.

Los criterios y valoraciones emitidos durante el presente capítulo, permitieron determinar una definición científica del MIZC, partiendo de su evolución histórica hasta sus dimensiones integradoras y principios, así como sus elementos y aspectos legales. Estos criterios sirvieron de marco teórico-doctrinal para identificar los aspectos legales necesarios en las legislaciones sobre MIZC, así como las cuestiones que debe considerar el legislador a fin tutelar estas nuevas relaciones sociales que dentro del MIZC, demandan una dimensión legal.

Capítulo 2: El MIZC en la legislación cubana. Consideraciones políticas, institucionales y legislativas

2.1 Introducción del enfoque MIZC en Cuba

En la década del 90 y principios del 2000, en Cuba se establecen las bases políticas, legales e institucionales del MIZC, requeridas para el logro del uso sostenible, el planeamiento y manejo adecuado de los recursos terrestres, costeros y marinos. Todo ello implicando la participación de las estructuras gubernamentales territoriales y locales, y las comunidades con el apoyo estatal requerido³³. Como consecuencia de la implementación del MIZC, se impuso la declaración de una serie de directrices que orientaban este enfoque a nivel internacional, a fin de lograr una acción coordinada. Sin embargo, en Cuba los principios se nutren de la iniciativa legislativa, pero no están ni bien definidos ni bien articulados en el caso de la zona costera, en particular.

2.2 Marco político

La política ambiental cubana, está basada en los principios de defensa de la soberanía, la equidad y el luchar porque el desarrollo económico y social transcurra en armonía con la naturaleza y procure la sostenibilidad. Toma como punto de partida los principios internacionales defendidos por Cuba en materia de medio ambiente, es decir, el derecho inalienable al desarrollo, la soberanía de los países sobre sus recursos naturales, el concepto de deuda ecológica y el enfrentamiento de las tendencias encaminadas a implantar políticas proteccionistas.³⁴ Esta política persigue dentro de sus objetivos fundamentales, lograr la coordinación y concertación de todos los organismos del estado en el tema ambiental, a fin de actuar con cohesión. La política ambiental se refleja con fuerza en diversas esferas de la actividad (comercio, agricultura, energía, propiedad intelectual, normalización, pesca, turismo), y en temas que abordan intereses tan vitales como soberanía, competitividad y transferencia de tecnologías.

La política ambiental cubana se ejecuta mediante una adecuada gestión ambiental que utiliza una serie de instrumentos. Estos instrumentos son herramientas de actuación tanto del gobierno, como de la sociedad en general. Cada uno de ellos tiene capacidades propias para contribuir al logro de los objetivos propuestos, pero su mayor eficiencia viene dada por el equilibrio que se logre de la aplicación del conjunto de estos. Dentro de ellos, los

³³ COMAR, Evento 2006. Universidad de Cienfuegos

³⁴ CITMA. Bases para una Estrategia Ambiental Nacional.1997.p 3-6.

principales instrumentos son: la EAN, el PNMA y los demás planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social regulados en los artículos 18 y 19 de la Ley 81, donde se plasma que todos los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, sean de carácter nacional, provincial o municipal, deberán elaborarse o adecuarse, según proceda, en consonancia con los principios rectores de la Ley 81 y las políticas, estrategias y programas ambientales, establecidos por las autoridades competentes.³⁵

Dentro del marco político, el principal documento relativo al medio ambiente en su amplio espectro es la EAN. Esta estrategia se convierte en el elemento medular de la política de reformulación de las acciones nacionales en esta esfera y como una consecuencia lógica se complementa con la Estrategia Nacional de Educación Ambiental,³⁶ como elemento de esta política y como instrumento clave que contribuirá a la reorientación de la educación hacia el desarrollo sostenible. La EAN fue aprobada en junio de 1997 y constituye el documento directriz de la política ambiental cubana. Sus objetivos principales son: indicar las vías más idóneas para preservar y desarrollar los logros ambientales alcanzados y superar los errores e insuficiencias detectadas así como identificar los principales problemas ambientales del país que requieren mayor atención en las condiciones actuales, sentando las bases para un trabajo ambiental más efectivo en aras de alcanzar las metas de un desarrollo económico y social.

El concepto de desarrollo sostenible dio paso a que en consonancia con la tendencia global, la EAN de la República de Cuba, planteara como primera medida para la preservación y restauración de la zona costera del país, la introducción de un sistema de MIZC.³⁷ En el subtítulo: “Otros lineamientos y acciones para el desarrollo,” aborda los diferentes problemas ambientales que presenta el país, tales como la contaminación de las aguas terrestres y marinas y la pérdida de la diversidad biológica, la importancia de la zona costera cubana, sus riquezas y su valor económico, planteando entonces la necesidad de adoptar determinadas medidas que propicien su conservación y restauración.

Mediante la EAN se reconoce la necesidad de implementación de un enfoque de MIZC en el país, pero no lo conceptualiza, sin embargo a través de los doce principios que enarbola,

³⁵ Ibidem. p. 7-9.

³⁶ Estrategia Ambiental Nacional 1997. Online: <<http://www.medioambiente.cu/download/ENA.pdf>> (Fecha de Acceso: 5 de abril del 2005). p.16.

³⁷ Ibidem. p. 22-25.

enuncia los intereses y objetivos que se persiguen con el mismo,³⁸ siendo estos principios consecuentes con los que propone un programa de MIZC:

- El desarrollo económico y social sostenible (Principio 1).
- La concentración de los esfuerzos en los mayores problemas ambientales (Principio 2).
- La importancia de la ciencia y la tecnología para la solución de problemas ambientales (Principio 6).
- La necesidad de la participación activa de todos los actores sociales, tanto al nivel central como al local, sobre la base de una acción coordinada (Principio 5).
- La importancia de la conciencia ambiental, conjuntamente con la información y la divulgación (principio 8). La importancia del perfeccionamiento de la legislación ambiental y el logro de su cumplimiento real y eficaz (principio 9).

Dentro de la EAN se inserta el PN MAD, constituyendo este último la adecuación nacional de la Agenda 21. En su contenido temático se incorporan los programas de desarrollo económico y social, planteando en sus 32 artículos un conjunto de temas, de los cuales presenta un diagnóstico, los objetivos y acciones concretas a cumplimentar por los actores involucrados. Con este programa se pretende lograr una gestión ambiental eficiente a nivel nacional, territorial y local, de modo que sus objetivos y acciones respondan a las necesidades del desarrollo económico y social del país.³⁹

En el capítulo 9, titulado Protección de los Recursos Marinos, bajo el subtítulo: “Manejo integrado y desarrollo sostenible de las zonas costeras, y en la zona económica exclusiva”, se perfila una serie de objetivos, tales como: establecer una política integrada para el desarrollo de las zonas costeras y marinas, adoptar enfoques preventivos en la planificación y ejecución de proyectos; y concretar acciones de prevención en los proyectos de planeamiento y ejecución, incluyendo la evaluación previa, la observación y el control sistemático de los impactos de las actividades que se realizan en las zonas costeras. Pero de igual manera que la EAN carece de una conceptualización de MIZC acorde a las características del país.

³⁸ Barnet, W. Aspectos Jurídicos del Manejo Integrado de Zona Costera. Caso de Estudio: Bahía de La Habana. Tesis para optar por el título de Licenciada en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana. 2001. p 67-70.

³⁹ Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, La Habana, 1995.

Una vez que se implementa la EAN, se comenzó el desarrollo de las Estrategias territoriales, siendo estas el resultado de la adecuación de la EAN a las características y problemáticas ambientales de los territorios de cada provincia y municipio, puesto que estos constituyen el escenario principal donde se materializa la política y la gestión ambiental. Asimismo se comienza a desarrollar el sistema de estrategias sectoriales, presentándose como el resultado del análisis realizado en los diferentes sectores. A partir de la identificación de los principales problemas, estos sectores han proyectado sus acciones para revertir las situaciones ambientales negativas; por lo que se logra implementar estas estrategias en las diferentes empresas, uniones de empresas y entidades territoriales de cada organismo; en concordancia con las Estrategias territoriales.

En el año 1998 fue elaborada por la Dirección de la Política Ambiental del CITMA, las Bases para una estrategia nacional de MIZC, tomando como punto de partida el análisis realizado en la EAN sobre el manejo de las zonas costeras. En este documento se definen las categorías necesarias para el MIZC en el país, plasmando como temas fundamentales: la definición de zona costera; la necesidad de la implementación de los programas de MIZC para el país; la definición de MIZC; sus objetivos, tanto globales como específicos; los aspectos fundamentales que necesitan una atención especializada, así como la descripción de las fases de los programas de manejo.

Entre los aspectos más importantes que toma en cuenta, figura la formalización de una estructura institucional con autoridad. Así como la creación de un conjunto de procedimientos institucionales, legales y económicos para el desarrollo de los programas de marras, teniendo en cuenta la promoción de un análisis interdisciplinario de los problemas sociales, institucionales y ambientales y de estudios de factibilidad de los proyectos.

2.3 Institucionalización de la política ambiental

Para la aplicación de una política ambiental, se requiere esencialmente de una base jurídica, administrativa y organizativa que permita su instrumentación, así como la realización de una gestión integral e integrada del ambiente⁴⁰. Es por ello que el marco institucional ambiental, presupone la existencia de una estructura organizativa estatal, dotada de autoridad y competencia suficientes, para la aplicación, ejecución y control de la política y la gestión ambiental. Todo ello encaminado al logro de un desarrollo económico

⁴⁰ Se acoge como concepto de “gestión ambiental”, que se establece por el artículo No. 8 de la Ley 81, Ley del Medio Ambiente.

y social sostenible⁴¹. Esta organización institucional, al mismo tiempo, presupone la determinación de las atribuciones y competencias administrativas entre los órganos y organismos estatales vinculados con la gestión ambiental. De forma que permita la armonización de las políticas y decisiones para lograr una adecuada integración.

La política ambiental cubana, fortalece su gestión, a partir de los cambios ocurridos en el esquema institucional existente, con la promulgación del Decreto-Ley No.147, de 21 de abril de 1994 “De la Reorganización de la Administración Central del Estado”. En este Decreto-Ley 174 se dispone que las atribuciones y funciones de la Comisión Nacional de Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales (COMARNA), las cuales fueron aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de octubre de 1979, se transfieran al CITMA, quien sería el organismo rector de dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y el gobierno en materia ambiental, sustituyendo en este empeño a la hasta entonces Academia de Ciencias de Cuba en el sistema de los OACEs.

Para la dirección de su gestión, el CITMA tiene a su disposición, formando parte de su estructura, áreas básicamente ligadas a la actividad ambiental. Dentro de estas áreas se encuentran dos unidades del sector estatal: unidad de gestión y la unidad de supervisión; y varios centros de investigación y servicios.

Por su parte, la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), como máximo órgano legislativo, cuenta con una Comisión parlamentaria encargada de la temática del medio ambiente. Mientras que el Consejo de Ministro, como máximo órgano de gobierno, que representa los OACEs, cuenta en su estructura con el CITMA como órgano encargado de ejercer el papel rector de la política ambiental. Por otra parte, según acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, se establece que es función común de todos los OACEs, incorporar la dimensión ambiental en las políticas, planes, proyectos, programas y demás acciones que realice el organismo, siempre en correspondencia con el desarrollo económico y social sostenible. A su vez, estos organismos deben cumplir con las disposiciones y medidas que se deriven de la política ambiental nacional y a ese fin, dictar las disposiciones que correspondan, dentro del marco de su competencia y controlar su cumplimiento.

⁴¹ Raúl Brañes. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Fundación mexicana para la educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Para apoyar la gestión del CITMA se crearon estructuras para la atención a temas priorizados, siendo uno de los temas esenciales el MIZC, por lo que surge la necesidad de buscar soluciones eficaces y la creación de estructuras destinadas a este fin:

- *Consejo Nacional de Cuencas*: Creada el 5 de mayo de 1997 por acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y presidido por el CITMA. Sus principales funciones son la coordinación e integración del trabajo de cuencas. A partir de este Consejo Nacional se han formado 14 Consejos provinciales y dos de Cuencas específicas.

- *Grupo Nacional de Bahías*: encargado del control ambiental de las principales bahías del país, entre ellas: La Habana, Matanzas, Cienfuegos, Nipe y Santiago de Cuba. La actividad del Grupo Nacional de Bahías se centra en la evaluación y coordinación de acciones en las bahías, por parte de los actores involucrados, con vista a disminuir su contaminación.

Para que el MIZC resulte eficiente, es fundamental que se definan e implementen las estructuras institucionales específicas del MIZC en el país, de manera que se determine la participación de los niveles locales y regionales en esta gestión, asegurando la participación de la ciudadanía en ellas. A partir de la existencia de un marco institucional, quedan identificadas las responsabilidades específicas de cada una de estas estructuras sobre los recursos naturales y su manejo, así como, se establecen las políticas apropiadas para conseguir una utilización sostenible e integrada de los recursos. Por lo tanto, un mecanismo institucional deberá asegurar los siguientes aspectos⁴²:

- Que se definan las responsabilidades sectoriales correspondientes.
- Que se establezcan los arreglos pertinentes de coordinación/integración.
- Que se mantenga informados a los organismos, en todos los niveles, de las políticas en la zona costera, para procurar su coherencia a la hora de aplicarlas.

2.4 Marco Legal. Evolución cronológica

En Cuba existe una diversidad de leyes, decretos-leyes, decretos y resoluciones cuyo objetivo fundamental es contribuir a la regulación del MIZC. La legislación sobre MIZC se

⁴² Cruz Sardiñas, Teresa y Vivian Hernández Torres: Marco Político, Institucional y Jurídico de la protección de los Recursos Marinos en Cuba. La Habana, 1997.

caracteriza por ser fundamentalmente específica, pero con un carácter general que se complementa a partir de otros cuerpos legales.

El reconocimiento conceptual del desarrollo sostenible y su introducción, a nivel legislativo, tuvo lugar en el año 1992, cuando en ocasión de las modificaciones introducidas a la Constitución de la República de Cuba del 24 de febrero de 1976, durante el XI período de sesiones de la III legislatura celebrada los días 10, 11 y 12 de julio de 1992, se reforma el artículo 27 de manera que el Estado Cubano, ejerce todos los derechos soberanos sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país, y proyecta su política y gestión ambiental a través de los órganos de gobierno. El valor de este artículo es considerable, pues no sólo se incluye el concepto de desarrollo sostenible, sino que se aborda la necesidad de mejorar la calidad de la vida humana y la idea de proteger el medio ambiente para las generaciones futuras, amplía las esferas de protección de éste y concretiza las responsabilidades del cuidado ambiental.⁴³

En cuanto a la tutela legal de las zonas costeras, el artículo 15 a), de la Carta Magna de la República refrenda la existencia de la propiedad estatal socialista sobre la zona costera, al establecer el precitado artículo que son de propiedad estatal socialista de todo el pueblo: “el subsuelo, las minas, los recursos naturales tanto vivos como no vivos de la zona económica marítima de la República, los bosques, las aguas y las vías de comunicación.” Este artículo es retomado en el Código Civil al amparo del artículo 136 a), el cual establece: son de propiedad estatal: el subsuelo, las minas, los recursos marítimos naturales y vivos dentro de la zona económica de la República, los bosques, las aguas y las vías de comunicación.

Esta concepción de la propiedad socialista sobre la zona costera se complementa con el artículo 8 de la Ley 81 en el cual se define como recursos marinos: la zona costera y su zona de protección, bahías, estuarios y playas, la plataforma insular, los fondos marinos y los recursos naturales vivos y no vivos contenidos en las aguas marítimas, fondos y subsuelos marinos y las zonas emergidas.

La Ley de leyes cubana también reconoce, en su artículo 11, la soberanía que ejerce el Estado Cubano sobre todo el territorio nacional. El cual está integrado por la Isla de Cuba, la Isla de la Juventud, las demás islas y cayos adyacentes, las aguas interiores y el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que sobre esto se extiende.

⁴³ Rey Santos Orlando. “El Derecho Ambiental Internacional ante el reto del desarrollo sostenible”. Publicado en Cuba Verde, La Habana, 1999 .p. 333.

Dicha soberanía se ejerce también sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país, tanto vivos como no vivos, las aguas, el lecho y subsuelo de la zona económica marítima de la República, en la extensión que fija la ley, conforme a la práctica internacional.

Los límites del mar territorial a los que se refiere el precitado artículo se encuentran establecidos en el Decreto-Ley No.1/77, “Del Mar Territorial de la República de Cuba.”⁴⁴

La zona económica exclusiva de la República de Cuba, según el Decreto-Ley No. 2/77 “De la Zona Económica Exclusiva de la República de Cuba,”⁴⁵ es considerada la zona adyacente al mar territorial de la República que se extiende 200 millas náuticas medidas a partir de la línea de base, desde la cual se mide la anchura del mar territorial. Según el artículo 2 de este Decreto-Ley, en dicha zona económica, el país ejercerá determinados derechos:

- derechos de soberanía para los fines de la exploración, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de los fondos marinos incluido su subsuelo y de las aguas suprayacentes.
- los derechos exclusivos y de jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras.
- el derecho de jurisdicción exclusiva con respecto a otras actividades tendientes a la exploración y explotación económica de la zona, incluyendo la utilización de las corrientes marítimas y cualquier otro que posibilite el desarrollo científico-técnico. Esta jurisdicción se establece respecto a la preservación del medio marino, incluidos el control y la eliminación de la contaminación y a la investigación científica.

El de 3 de marzo de ese año, se promulga el Decreto-Ley 136 denominado "Del Patrimonio Forestal y Fauna Silvestre y sus Contravenciones (hoy parcialmente derogado por la Ley Forestal), el cual se expone entre sus objetivos "establecer las regulaciones generales para la protección, la conservación, el desarrollo sostenible, el incremento y el uso racional de los

⁴⁴ Cuba. Consejo de Estado. Decreto-Ley No.1/77 “Del Mar Territorial de la República de Cuba.” Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.6 del 26 de febrero de 1977, artículo 1. Este cuerpo legal establece que el mar territorial de la República de Cuba tiene una anchura de 12 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base determinada en el propio Decreto-Ley, y cuyo límite exterior está constituido por una línea en la que cada uno de sus puntos está a una distancia igual a doce millas náuticas del punto más próximo de la línea de base. Esta línea de base la constituyen las líneas rectas que unen los puntos más exteriores de la costa, islas, islotes, cayos y arrecifes emergidos que la circundan, y es determinada por coordenadas geográficas.

⁴⁵ Cuba. Consejo de Estado. Decreto-Ley No. 2/77 “De la Zona Económica Exclusiva de la República de Cuba.” Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.6 del 26 de febrero de 1977.

bosques y la fauna silvestre, así como de los árboles de especies forestales que se localicen fuera de las áreas del patrimonio forestal;⁴⁶.

Ya en fecha más reciente y con mayor grado de integralidad y mejor desarrollo, la Ley de Inversión Extranjera (Ley 77 de 5 de septiembre de 1995), expresa estar sustentada en la idea del desarrollo sostenible y se refiere reiteradamente a este principio en su articulado⁴⁷. Estos últimos criterios, revisten atención a tenor de este estudio de las zonas costeras y los recursos enclavados en ella.

Posteriormente se impuso la necesidad de regular diferentes actividades de la vida humana, que incidían en el logro del desarrollo sostenible; con el fin de proponer un uso racional de los recursos naturales involucrados en cada una de estas actividades. Una de las esferas más importantes para el país, era el desarrollo pesquero, por lo que se hacía inevitable regular la protección y conservación de esos recursos. Ante esta disyuntiva fue promulgado en el año 1996, el Decreto-Ley 164/96“De Pesca”, el cual tiene como objetivo fundamental la definición y protección de los recursos acuáticos y la regulación de los diferentes tipos de pesca.

En el año 1997 la Ley 33“De Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales”, fue derogada debido a que las condiciones de desarrollo económico-social demandaban un marco legal acorde con las nuevas realidades. Este proceso, trajo consigo la entrada en vigor e inmediata implementación de la Ley 81“Del medio ambiente.”Con esta ley se estableció una nueva visión del desarrollo sostenible, definiendo al mismo como: "el proceso de elevación sostenida y equitativa de la calidad de vida de las personas, mediante el cual se procura el crecimiento económico y el mejoramiento social; en una combinación armónica con la protección del medio ambiente, de modo que se

⁴⁶ Lamentablemente este Decreto-Ley no cumplía tan ambicioso objetivo, que hoy es mucho mejor desarrollado por la Ley forestal. Esta declaración queda no obstante como la primera manifestación, fuera del texto constitucional, de la voluntad dirigida al propósito de integrar la idea del desarrollo sostenible a nuestro ordenamiento legal.

⁴⁷ "Para ampliar y facilitar el proceso de participación de la inversión extranjera en la economía nacional, es conveniente adoptar una nueva legislación que brinde mayor seguridad al inversionista extranjero y permita obtener fundamentalmente y en función del desarrollo sostenible del país y de la recuperación de la economía nacional, recursos financieros, tecnologías y nuevos mercados en cualquier sector productivo y en el sector de los servicios donde se identifiquen intereses mutuos." (Por cuanto Cuarto).

En el artículo 1 se establece que : Esta Ley tiene por objeto promover e incentivar la inversión extranjera en el territorio de la República de Cuba, para llevar a cabo actividades lucrativas que contribuyan al fortalecimiento de la capacidad económica y al desarrollo sostenible del país, sobre la base del respeto a la soberanía nacional y de la protección y uso racional de los recursos naturales; y establecer a tales efectos, las regulaciones legales principales bajo las cuales debe realizarse aquella.

satisfagan las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras".

La ley 81 refleja los principios, objetivos y conceptos básicos de la política ambiental cubana, el marco institucional y los instrumentos para su materialización, las atribuciones, funciones y deberes de los órganos y organismos estatales en general y los derechos y obligaciones de las personas naturales y jurídicas en la protección y conservación del medio ambiente. Una vez promulgada la Ley 81 se hizo necesario instrumentar la política ambiental cubana, mediante una gestión adecuada que incluía un sistema de medidas administrativas. A tono con esta exigencia fue promulgado el Decreto-Ley 200/99“De las Contravenciones Ambientales” que junto a la Resolución 19/00 establecen las conductas que serán consideradas contravenciones ambientales.

En el año 2000 se promulga el Decreto-Ley 212“Gestión de la Zona Costera” en el cual se inserta la protección y uso de la zona costera, lográndose con este cuerpo legal el compromiso del Estado de lograr un manejo apropiado de la zona costera basado en un enfoque integrado. Una vez entrado en vigor esta normativa, la zona costera constituyó una de las principales esferas hacia donde se debía encaminar tanto la política ambiental como la legislativa. En este propio año fue aprobado el Decreto-Ley 201/00“Del Sistema de Áreas Protegidas” mediante el cual se logra regular aquellas áreas que por su valor ecológico, necesitan de un manejo diferenciado, partiendo fundamentalmente del uso racional y sostenido de los recursos naturales.

El precitado Decreto-Ley 212/00 se complementa con la promulgación del Decreto-Ley 230“De puertos” y su Reglamento. Estos cuerpos legales regulan los aspectos relevantes de la actividad marítima-portuaria, que cobran incidencia para el MIZC; definiendo categorías importantes como: el recinto portuario, los diferentes tipos de puertos y la administración portuaria.

Los principales cuerpos legales específicos y complementarios vigentes sobre MIZC en Cuba se han definido a partir de los criterios emitidos por los especialistas encuestados y basado además en un profundo estudio de documentos relativos al tema, en los anexos 9, 10 y 11 se ofrece la pro-forma de la encuesta realizada así como los resultados de su aplicación. En el anexo 1 se lista el conjunto de normas vigentes relativas al MIZC en el país.

2.4.1 Legislación general que permite el MIZC

La ley 81“Del medio ambiente” fue aprobada por la Asamblea General de la República de Cuba, entró en vigor el 11 de julio de 1997 y constituye la Ley marco en materia de medio ambiente que rige con carácter general en todo el país. Con el propósito de la protección del ambiente marino, en general y en particular de la zona costera, la Ley 81/97, establece en el artículo 81 los principios para la protección y el uso racional de las aguas y recursos marinos, estableciendo que la gestión de los recursos naturales se realizará de conformidad con las disposiciones siguientes:

- a) Se asegurará la racionalidad en el uso, para lo cual se cuidará su perdurabilidad cuantitativa y cualitativa, se desarrollará el reciclado y la recuperación y se salvaguardarán los ecosistemas a los que pertenezcan.
- b) Se tendrá en cuenta la interdependencia existente entre los recursos naturales y demás elementos ambientales y entre los ecosistemas, evitando, cuando sea posible, interferencias recíprocas innecesarias o perjudiciales.
- c) Cuando un recurso sea susceptible de diversos usos, éstos se sujetarán a las prioridades y formas de coordinación y compatibilización que en primera instancia determinen los órganos y organismos competentes. En caso de discrepancias se oirá el parecer del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, conforme a las atribuciones que le están conferidas en la presente ley.
- d) Al determinar prioridades para el uso de las diversas categorías de recursos naturales, se tendrán en cuenta los requerimientos de la protección del Medio Ambiente, la necesidad de asegurar su sostenibilidad y los beneficios y costos ambientales, económicos y sociales.
- e) Las autoridades nacionales y locales, al planificar la gestión de los recursos naturales, propiciarán su equilibrio y la integración de los principios de la protección del Medio Ambiente con los requerimientos del desarrollo económico y social.

El artículo precedente reconoce la importancia del uso racional y sustentable, y la protección adecuada en el manejo de los recursos naturales. A la vez constituye una de las pautas legales más importantes, para la correcta protección de cada esfera específica de regulación medioambiental en Cuba. El caso de las aguas marítimas y sus recursos no es una excepción a esta salvaguarda, puesto que reconoce la necesidad de un manejo, cuya iniciativa política, institucional y legislativa, deberá considerar en la gestión cotidiana, el contenido de este artículo.

En el artículo 92 se establecen las normas generales que regulan la gestión del recurso agua y de los ecosistemas acuáticos, estableciendo como obligación de todas las personas naturales o jurídicas la protección y conservación de estos recursos en condiciones que permitan atender de forma óptima a la diversidad de usos requeridos para satisfacer las necesidades humanas y mantener una equilibrada interrelación con los demás recursos naturales; así como conservar el equilibrio de todos los recursos contenido en los ecosistemas acuáticos y de los demás con los que está relacionado, prestando atención especial a los elementos que intervienen en el ciclo hidrológico.

Este cuerpo legal establece en los artículos del 99 hasta el 105 como una de las esferas específicas de protección a las aguas marítimas y los recursos marítimos, atemperando la realidad del país a los nuevos avances ambientales que en el ámbito nacional e internacional están sucediendo y consecuentemente con el desarrollo sostenible. De igual manera regula la protección jurídica de las aguas marítimas, las cuales comprenden las aguas marítimas interiores, el mar territorial, la zona contigua y la zona económica; en la extensión que fija la ley, y los recursos marinos existentes en ellas. De esta forma, igualmente enuncia la acción coordinada de diferentes OACEs, involucrados en la política ambiental; por la incidencia que tienen sobre estos recursos.

2.4.2 La legislación específica sobre MIZC en Cuba

El Decreto - Ley 212 “Sobre gestión de la zona zosterá” aprobado en agosto del 2000, tiene como objeto establecer las disposiciones para la delimitación, la protección y el uso sostenible de la zona costera y su zona de protección, conforme a los principios del MIZC. Sin embargo, explícitamente en todo el texto de la normativa no se establece una conceptualización del MIZC en la situación específica de Cuba. De manera que el primer objetivo básico para la implementación de un cuerpo legal es lograr una claridad en los conceptos generales a fin de no provocar comprensiones e interpretaciones disímiles.

En el artículo 2 del Decreto-Ley de marras se define como zona costera, a la franja marítimo-terrestre de ancho variable, donde se produce la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera, mediante procesos naturales. En la misma se desarrollan formas exclusivas de ecosistemas frágiles y se manifiestan relaciones particulares económicas, sociales y culturales.

Como se puede apreciar de la rápida lectura de este concepto podemos encontrar el término variable, ya que según el artículo 4 se refiere a que el límite interior de la zona costera hacia tierra, se establece atendiendo a la estructura y configuración de los distintos tipos de costa que se describe en el propio artículo. Se establece también el límite de la zona costera hacia el mar, que será el borde de la plataforma insular.

Los límites hacia tierra quedan determinados en el artículo 5.2 estableciendo una anchura mínima de 20 metros para los tipos de costa indicados en los incisos a), b) y e) y para los tipos indicados en los incisos c),d) y f) una anchura mínima de 40 metros. Lo que permite flexibilidad en aquellos casos en que por razones de protección y conservación de éstas zonas se puedan extender estos límites costeros a distancias mayores, pero en ningún caso menores que éstas. De igual manera, en este concepto se enfatiza la importancia de la conservación de las zonas costeras al desarrollarse en las mismas formas exclusivas de ecosistemas frágiles de alta sensibilidad ecológica.

En el capítulo II se plantea que el CITMA es el OACE encargado de proponer las políticas y las estrategias de MIZC, encaminadas al logro del objetivo expresado en el Artículo 1 del presente Decreto-Ley y del control de su ejecución. Ostenta además otras funciones como organizar, dirigir y controlar, según proceda, la gestión ambiental necesaria a esos fines, en coordinación con los órganos y organismos competentes, sin perjuicio de las atribuciones y funciones que a éstos correspondan.

En cumplimiento de estas funciones debe coordinar con los órganos y organismos correspondientes la participación de la comunidad en la ejecución de los planes y programas de desarrollo de la zona costera y su zona de protección. Así como la vigilancia de la zona costera a los efectos de los impactos ambientales y otorgar las licencias ambientales a fin de impedir la comisión de contravenciones y de imponer las sanciones correspondientes, cuando estas sean cometidas. El CITMA será además el órgano encargado de conciliar las discrepancias que puedan existir entre los órganos y organismos respecto a los conflictos que se deriven de los usos múltiples de la zona costera.

El Decreto-Ley No. 212/00 establece en el artículo 12 la libre, pública y gratuita utilización de la zona costera para los usos comunes de acuerdo con su naturaleza, pero también impone las limitaciones en los derechos para usarlo. Estas limitaciones se asignan principalmente para usos que requieren obras e instalaciones que puedan provocar la alteración del ecosistema costero.

En el cuerpo de marras se considera a los ecosistemas costeros como un conjunto, partiendo de una aproximación al enfoque ecosistémico⁴⁸. Siendo el ecosistema costero un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente, que interactúan como una unidad funcional. Mediante este enfoque se promueve una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de agua y recursos vivos; promoviendo la conservación y utilización sostenible de modo equitativo.

El enfoque ecosistémico constituye un marco para el análisis amplio. Bajo estas propiedades concurren las dimensiones social, económica y ambiental que facilita una mayor aproximación a lo real-concreto y contemporáneo que está ocurriendo en el ecosistema. Así como también la proyección de acciones futuras, necesarias, a fin de encauzar su sostenibilidad. Este enfoque tiene como parte esencial al hombre en su interacción con la naturaleza y al hombre en su propio desarrollo; de ahí su valor, a los efectos de la concurrencia de las dimensiones social, económica y ambiental.⁴⁹

El Decreto-Ley 212/00 plantea en el artículo 13 que todo obra, proyecto o actividad que se ejecute en la zona costera tendrá que garantizar el acceso a la zona costera y su zona de protección desde la vía pública. El artículo 14 pronuncia que los usos y actividades en la zona costera y su zona de protección en áreas destinadas o de interés para la defensa, la seguridad nacional y el orden interior, serán autorizados por la FAR y el MININT en coordinación con el CITMA. Pero no se regula que sucedería si esta área coincidiera con una de especial protección, ni el tratamiento que recibiría esta área.

Esta norma legal regula a través del artículo 16 una serie de actividades cuya realización es prohibida en la zona costera, a fin de garantizar la protección y el manejo adecuado de estas áreas. De igual manera, plantea que deben prohibirse los procesos industriales en la zona costera y de protección, pues representan un riesgo significativo de contaminación.

El precitado Decreto-Ley regula la gestión de la zona costera y su zona de protección a partir del uso adecuado de los instrumentos de la política ambiental tales como la licencia ambiental y el ordenamiento territorial, haciendo mención también al esquema o plan de ordenamiento ambiental, debiendo ser consecuente este último con las estrategias y programas. Por medio de esta normativa logra el país un acercamiento al enfoque de

⁴⁸ Arellano Acosta, Daniela Mercedes. El enfoque ecosistémico para el desarrollo sostenible mediante la promoción de sinergias en la escala nacional. Online: [http://www.medioambiente.cu/deselac/downloads/Enfoque%20ecosist%20mico%20\(art%20EDculo\).pdf](http://www.medioambiente.cu/deselac/downloads/Enfoque%20ecosist%20mico%20(art%20EDculo).pdf) (fecha de acceso 26 de abril del 2006).

⁴⁹ Ibidem.

MIZC, siendo de hecho la norma específica reguladora del tema, y aún y cuando no pronuncia una conceptualización de MIZC, sí aborda los objetivos generales del mismo; logrando una adecuada definición de la zona costera y su zona de protección, sus principales usos y limitaciones. A la vez se convierte en el pilar fundamental sobre el cual se cimienta toda la política de MIZC.

2.4.3 Legislación complementaria del MIZC

El Decreto-Ley 200/99“De la contravenciones en materia de medio ambiente”, e configura como una normativa administrativa-contravencional. El objetivo fundamental del cuerpo legal, referido en el artículo 2, es regular los daños o perjuicios que pueden ser ocasionados al medio ambiente por cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, independiente de otras responsabilidades que pudieran derivarse de sus acciones.

A tenor de todo su articulado, se definen las conductas que serán consideradas contravenciones ambientales; estableciendo en el artículo 9 aquellas conductas que serán consideradas contravenciones respecto a la zona costera y su zona de protección, cuando estas se realicen sin contar con la debida autorización. Al enunciar cada una de estas conductas establece las correspondientes sanciones que oscilan entre los 50 y 5000 pesos.

En el artículo 16.1 se señala las autoridades facultadas para imponer las sanciones establecidas en este Decreto-Ley. Estas autoridades en virtud del inciso b) del propio artículo están facultadas, dentro de las esferas de competencia de sus respectivos organismos; para imponer multa, amonestación, comiso o resignación de los medios utilizados para cometer la contravención y de los productos obtenidos de ésta, y la obligación de hacer lo que impida la continuidad de la conducta infractora.

En el capítulo V del Decreto-Ley 200/99 se reconoce el establecimiento del recurso de apelación en caso de inconformidad con la medida establecida por la autoridad. El recurso se interpondrá dentro del término de tres días hábiles siguientes a la notificación de la medida y se resolverá dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de interpuesto. Contra lo resuelto no cabe ningún recurso en la vía administrativa.

La Resolución 19/2000 por medio de la disposición final primera del Decreto-Ley 200/99 se faculta al Ministro del CITMA, para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias para una mejor aplicación del cuerpo legal. Esto trajo consigo la necesidad de dictar las

que regularían el trabajo de las autoridades competentes para conocer e imponer las medidas que al amparo del precitado Decreto-Ley 200/99 se aplican.

Es por ello que el objeto fundamental de la Resolución 19/00 es otorgar, sin perjuicio de las atribuciones y funciones que se establecen para los inspectores ambientales en la Resolución 130 de fecha 1ro. de junio de 1995, las facultades a las cuales se refiere el artículo 16.2⁵⁰ del Decreto-Ley No. 200. Estas atribuciones serán ejercidas por una serie de autoridades que son designadas en el resuelto primero de esta resolución:

- El Viceministro del CITMA que atiende Medio Ambiente, como Jefe de Inspección Ambiental Estatal.
- Delegados Provinciales del CITMA o las personas que estos designen, como Jefes Provinciales de Inspección.
- Inspectores Ambientales Estatales correspondientes al Centro de Inspección y Control Ambiental, de las Delegaciones Provinciales del CITMA y los Centros Nacionales de Seguridad Biológica y Nuclear.
- El resto de los Inspectores Estatales de los sistemas de inspección de los Organismos de la Administración Central del Estado, el Cuerpo de Guardabosques, la Aduana General de la República y los funcionarios de la Defensa Civil cuya actividad repercuta en el medio ambiente.

En el resuelto tercero se plantea que el Jefe de Inspección Ambiental Estatal está facultado para imponer la medida de la suspensión temporal y definitiva de licencias, permisos y autorizaciones e incluso la clausura definitiva de una actividad u obra. Asimismo, los Jefes provinciales de inspección pueden aplicar medidas como amonestación, prestación comunitaria, obligación de hacer lo que impida la conducta infractora, prohibición de efectuar determinadas actividades, comiso y reasignación de los medios y productos utilizados y obtenidos a través de la conducta infractora.

La misma faculta a los inspectores estatales a realizar la imposición de multas, que oscilan entre 200 y 5000 pesos o su equivalente en divisas en el caso de los que operen total o

⁵⁰ Los inspectores estatales de los Sistemas de Inspección Estatal de los Organismos de la Administración Central del Estado, cuya actividad repercuta sobre la protección del medio ambiente, los del Cuerpo de Guardabosques, los de la Defensa Civil y los de la Aduana General de la República están facultadas, dentro de las esferas de competencia de sus respectivos organismos para imponer multa, amonestación, comiso o resignación de los medios utilizados para cometer la contravención y de los productos obtenidos de ésta, y la obligación de hacer lo que impida la continuidad de la conducta infractora.

parcialmente con estas monedas. También pueden realizar la amonestación, el comiso o reasignación de los medios utilizados para cometer la infracción y los productos obtenidos de esta y la obligación de hacer lo que impida la continuidad de la conducta infractora.

Una vez analizado estos cuerpos, se impone para una mejor adecuación de la legislación sobre MIZC crear un sistema armonizante de instrumentos que tributen al MIZC. De manera que se pueda lograr una adecuada política de manejo sin existencia de lagunas o vacíos legislativos.

El Decreto-Ley No. 164/1996, “Reglamento de Pesca” no especifica cual es su objetivo pero de la lectura de su articulado se interpreta que se promulgó para garantizar el uso racional de los recursos pesqueros. Las regulaciones pronunciadas por este cuerpo legal son establecidas tanto para las aguas marítimas como para las aguas terrestres sujetas a la jurisdicción nacional, al amparo del artículo 3.

Este Decreto-Ley 164/96 reconoce a la Comisión Consultiva de la Pesca como máximo órgano consultivo del Ministerio de la Industria Pesquera (MIP) en materia de ordenamiento y administración de los recursos acuáticos tanto marinos como terrestres. Establece también los requisitos y el órgano competente para autorizar la pesca, dándosele esta facultad al MIP, quien podrá conceder, renovar, modificar y cancelar las autorizaciones de pesca.

Este órgano debe constar con un reglamento aprobado por el Ministro de la Industria Pesquera y se auxiliará en grupos especializados, sin embargo en todo el articulado no se menciona cuáles son estos grupos. Establece además que los acuerdos de la Comisión adquieren carácter legal mediante resolución emitida por el Ministro de la Industria Pesquera, por lo que el resto de los acuerdos tomados se consideran opiniones o recomendaciones.

A tenor del Decreto-Ley 164/96 se diferencian determinadas zonas de pesca, en dependencia de su importancia y características, dentro de ellas se encuentran: la zona de gran interés económico-pesquero, las zonas vedadas, la zona bajo régimen especial de uso y protección. En el artículo 11 se establece que la pesca que se practica en aguas bajo jurisdicción nacional sin el auxilio de medios flotantes y mediante varas, carretes, cordel y anzuelo es libre, y no requiere de autorización excepto en aquellas áreas sujetas a regímenes especiales. Pero el artículo 12 establece que las restantes modalidades de pesca no incluidas en el artículo anterior, así como la explotación acuícola requieren de la

autorización. Por lo tanto aquellas que no sean mencionadas en el artículo anterior necesitan de una previa autorización. Sin embargo en el artículo 17 se plantea que se otorgarán las licencias a las personas naturales que practican la pesca submarina y a las personas naturales o jurídicas propietarias de embarcaciones obviando que en el artículo 16 se establece que para la pesca deportiva-recreativa y comercial se requiere también de una licencia.

En el artículo 25 se hace una clasificación de la pesca teniendo en cuenta la finalidad de la misma, clasificándolas en comercial, deportiva-recreativa y de investigación. En este último tipo de pesca los productos que se obtengan no podrán ser objeto de apropiación personal, ni de lucro.

El Decreto-Ley 164/96 es norma sustantiva, adjetiva y sancionadora en materia administrativa. Por tanto recoge en el artículo 50, las sanciones aplicables a los infractores y violadores de lo dispuesto por el mismo. Las posibles sanciones aplicables son: la multa, obligación de hacer, decomisos, la suspensión o cancelación de la autorización de pesca, siendo estas últimas medidas accesorias a la multa según la gravedad de la infracción. En caso de decomiso los bienes ocupados serán devueltos a las autoridades pesqueras provinciales.

En el proceso de comprobación de la sanción, son los inspectores autorizados por el MIP y los designados por el Ministerio del Interior los facultados para realizarlo. En caso de inconformidad por parte de la persona sancionada, se establece a la instancia provincial, como órgano facultado para resolver recurso. Sin embargo no se especifica en la normativa que tipo de recurso es. Por lo que será el jefe inmediato superior del que impuso la sanción el encargado de resolver dicho recurso, planteándose además la imposibilidad de interponer cualquier otro recurso bien sea por la vía administrativa o por la vía judicial.

El Decreto-Ley No. 201/2000, “Del Sistema de Áreas Protegidas” fue aprobado con el objetivo de establecer el régimen legal relativo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como 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 dicha área.

En el artículo 2 se conceptualiza a las áreas protegidas, siendo partes determinadas del territorio nacional, declaradas con arreglo a la legislación vigente, e incorporadas al ordenamiento territorial, de relevancia ecológica, social e histórica- cultural para la nación

y en algunos casos de relevancia internacional, especialmente consagradas, mediante un manejo eficaz, a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos naturales, históricos y culturales asociados, a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación y uso sostenible. Al amparo del artículo 3 se diseña toda una estructuración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y atendiendo a la connotación de las áreas, se establecen diferentes niveles⁵¹.

Con este cuerpo legal se determina uno de los objetivos fundamentales del MIZC: garantizar el uso racional y sostenible de los recursos naturales. Lo cual se logra mediante el estableciendo de las diferentes categorías de manejo así como las principales directrices a seguir, planteando además un régimen de vigilancia y protección cuyo fin es mantener la integralidad de los valores de cada una de éstas áreas.

Este cuerpo legal crea regímenes especiales de conservación y manejo de aquellas porciones del territorio nacional que por sus valores naturales, sociales, culturales o históricos, necesitan de reglas especiales para el cuidado del entorno. Sin que esto fuere en detrimento del desarrollo de otras actividades que resulten compatibles, siempre que las características del área así lo permitan. Establece el proceso de propuesta y declaración de las áreas protegidas y de su zona de amortiguamiento; así como el órgano encargado para ello, estableciendo la rectoría, control y administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el CITMA.

El Decreto-Ley No. 230/2002, “De Puertos” fue aprobado con el objetivo de establecer las regulaciones referentes a la organización portuaria nacional y el desarrollo sostenible de los puertos, asimismo determinar y clasificar los puertos y regular la prestación de servicios marítimo-portuario. En primer lugar presupone la conceptualización e importancia de los puertos, así como las diferentes clasificaciones aplicables a los mismos. Mediante esta clasificación se logra determinar el tratamiento jurídico adecuado a cada uno de los diferentes tipos de puertos y por lo tanto el enfoque del MIZC estará en dependencia del tipo de puerto.

En su artículo 20 se regula el llamado recinto portuario que es de vital importancia para el MIZC, siendo este la parte de la zona costera constituido por la zona de servicio marítimo-portuario, así como los espacios terrestres y zonas de agua (zona I o interior del puerto y zona II o exterior del puerto), delimitadas como zona de desarrollo.

⁵¹ Estos diferentes niveles son:

- Áreas protegidas de significación nacional.

La organización portuaria se vinculará con el desarrollo armónico de la comunidad portuaria (constituida por el conjunto de organismos, autoridades, organizaciones, entidades, usuarios, cargadores, operadores portuarios, navieros). De manera que integra las concepciones del MIZC al no solo armonizar las diferentes instituciones sino la participación ciudadana; logrando un desarrollo armónico entre el puerto y la ciudad que evita los efectos nocivos de las actividades antrópicas.

En el artículo 17 se plasma la necesidad de una licencia ambiental para el otorgamiento de la habilitación portuaria. También se regula en los artículos 54 y 55 que la ejecución de obras de dragado en las instalaciones portuarias estará sometida a un proceso de evaluación de impacto ambiental, siendo una de los elementos novedosos y más importantes que se regulan en este cuerpo legal.

Establece la toma de medidas pertinentes para evitar la contaminación de las aguas a través de los afluentes que vierte directamente en ella; otorgando la facultad a la administración de dictar las medidas necesarias a fin de prevenir la contaminación del medio ambiente y evitar el vertimiento o derrame en las aguas marinas de sustancias nocivas. A tenor de este decreto-Ley 230 se regula la prevención de la contaminación del medio ambiente pero no establece ni los métodos, ni mecanismos a fin de evitar la producción de estos efectos negativos.

El artículo 25 de este cuerpo legal, pronuncia la creación de la Administración Portuaria Nacional que se subordina al Ministerio del Transporte (MITRANS). Este precepto legal en relación con el artículo 19 del Decreto 274/2002, “Reglamento de Puertos” establece que dicha administración es la encargada de fiscalizar y controlar el cumplimiento de la política portuaria del Estado y el Gobierno, así como de coordinar y controlar la eficiencia del sistema portuario nacional. Estableciéndose en este mismo artículo las facultades de esta administración.⁵²

Según los artículos 20 y 21 de este reglamento, la Administración Portuaria Nacional estará constituida por un Director General, un Vice-Director y un Consejo General, este

⁵² Las facultades que son otorgadas a esta administración son:

- a) exigir el cumplimiento de los lineamientos trazados por el Estado y el Gobierno, como política portuaria nacional, así como elaborar y proponer al Ministerio del Transporte las medidas que se estimen pertinentes con respecto a la actividad portuaria,
- b) fiscalizar y controlar la explotación, el mantenimiento y la actividad de los puertos, terminales y demás instalaciones destinadas al tráfico marítimo portuario;
- c) coordinar y fomentar las relaciones con los organismos, autoridades y entidades nacionales vinculadas con la actividad portuaria, a los efectos de lograr su integración armónica para maximizar la eficiencia de los puertos y promover su desarrollo económico, tecnológico y de los recursos humanos.

último estará compuesto por 18 instituciones⁵³. Esta misma estructura, funcionamiento y facultades son asumidos por la Administración Local Portuaria pero en su respectiva instancia.

Según el artículo 29 del Reglamento aquellos puertos que no se encuentran enmarcados en el ámbito de gestión de una regulación administrativa portuaria contarán con un administrador del puerto, un capitán del puerto, y demás autoridades que resulten pertinentes. Existirá además un representante por lo usuarios y otro por los prestadores de servicios y operadores portuarios. En este artículo se les otorga a los usuarios la posibilidad de ser miembros del órgano de operación a la hora de tomar decisiones y sin embargo esta situación no se regula en los Consejos de Administración Portuaria. Siendo trascendental la redacción de las normas contenidas en este Decreto-Ley y su Reglamento, las cuales se basan en la transectorialidad y la interdisciplinariedad de sus órganos tomadores de decisión.

2.5 Otros instrumentos normativos relativamente complementarios

Existe una extraordinaria profusión de normas que tienen incidencia en la regulación de la zona costera desde la perspectiva jurídica que califican dentro de la legislación ambiental en sentido amplio. Destacándose un alto número de resoluciones ministeriales que dictan los titulares de los OACEs en ejercicio de las facultades que les vienen atribuidas dentro sus respectivas esferas de competencia. Dentro de estos organismos podemos encontrar al MIP, el MITRANS, el MINAGRI, el CITMA, el CTN, el IPF, el MIMBAS, el INRH, entre otros.

Estas disposiciones han resultado instrumentos ágiles y eficientes para la gestión y el cumplimiento de la política ambiental. Sin embargo por su rango normativo pueden ser fácilmente modificados a tenor de los cambios que resultan del acelerado desarrollo científico-técnico, así como de las nuevas directrices que emanan de los intercambios, consultas, instrumentos, reuniones internacionales, con los aportes y experiencias

⁵³ Las Instituciones a las que hace referencia el artículo 21 del Reglamento de Puertos son: Ministerio de la Industria Pesquera; Ministerio de la Industria Básica; Ministerio del Turismo; Ministerio del Interior; Ministerio de la agricultura; Ministerio de la Construcción; ministerio de Comercio Exterior; Ministerio de Economía y Planificación; Ministerio de Finanzas y Precios; Ministerio e las Fuerzas Armadas Revolucionarias; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de la Industria Alimenticia; Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente ; Aduana General de la República; Instituto de Planificación Física; Cámara de Comercio de la República de Cuba; Unión de Ferrocarriles “Ferrocarriles de Cuba”; Oficina Nacional de Hidrografía y Geodesia.

internacionales. A los efectos de obtener documentación al respecto consultar el anexo 2 de la presente investigación.

2.6 Las Normas técnicas y el MIZC

El tema relativo a las normas técnicas vinculadas con el medio ambiente es hoy una de las prioridades de la gestión ambiental nacional. Encontrándose en un momento importante de su desarrollo. Por lo que actualmente están vigentes alrededor de 100 normas técnicas. El 9 de julio de 1996 se constituyó el Comité Técnico Nacional de Normalización sobre Gestión Ambiental, con el mandato de revisar, actualizar y completar todo el sistema de normas técnicas nacionales sobre medio ambiente. Adecuando a nuestras condiciones los proyectos de normas internacionales de la familia ISO 14000. Correspondiendo en la esfera internacional al Comité la revisión y evaluación de los proyectos de normas internacionales de la familia ISO 14000.

Entre los principios de trabajo del Comité se encuentra la elaboración de un Plan Anual de Normas. El cual toma como base fundamental las necesidades de los diferentes sectores del país y la priorización en la adecuación y adopción de las normas internacionales de gestión ambiental ISO 14000. Por otra parte, el Comité Técnico de Normalización sobre Gestión Ambiental, atendiendo a las necesidades reales de los distintos sectores nacionales ha elaborado 39 nuevas normas. Estas han sido propuestas por el CITMA y los diferentes organismos representados en el Comité, con carácter voluntario u obligatorio. También como resultado del trabajo del Comité han sido adecuadas y adoptadas como normas cubanas 11 de los estándares internacionales de la familia ISO 14000 relevantes para el MIZC listadas en el anexo 3.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de las normas legales- específicas y complementaria

La provincia de Cienfuegos, cuenta con un recurso natural de incalculable valor, que es la bahía de Cienfuegos, la cual se ha convertido en una de las principales del país por múltiples motivos entre los que pueden citarse, su impetuoso desarrollo industrial, sobre todo a partir de la década del 80', sus recursos pesqueros, su vigoroso intercambio comercial por vía marítima y la connotación que ha tomado el turismo en el territorio al comienzo del nuevo milenio.

3.1 Situación físico- geográfica de la bahía de Cienfuegos

La bahía de Cienfuegos está considerada una de las bahías más estratégicas del país por su posición y características. Es una típica bahía de bolsa semicerrada de 88,46 km² de extensión y un volumen de 1,84 km³; conectada al Mar Caribe a través de un largo y angosto canal de aproximadamente 3 600 metros de largo y una profundidad entre 30 y 50 metros hacia su centro. Se encuentra localizada en los 22° 09' Latitud Norte y 80° 27' Longitud Oeste en la costa sur de Cuba.⁵⁴ Su canal de entrada se encuentra limitado por dos puntas, al este por Punta Los Colorados situada a los 22° 02' 04" Latitud Norte y 80° 26' 29" Longitud Oeste y al oeste por Punta Sabanilla ubicada a los 22° 02' 28" Latitud Norte y 80° 27' 36" Longitud Oeste.⁵⁵ Su forma es ovalada y está orientada de NO a SE. Posee 19 Km. de longitud máxima y 7.5 Km. en su parte más ancha, con profundidad promedio entre 12-13 m. De forma natural está dividida en dos lóbulos delimitados por el bajo "Las Cuevas."⁵⁶ Los tres ríos que tributan directamente sus aguas a la bahía son: el Salado, el Damují y el Caonao, además del Arimao que lo hace a través de la Laguna de Guanaroca y un cauce menor que es el arroyo El Inglés⁵⁷, en los anexos 4 y 5 se muestra un mapa de la bahía cienfueguera en el cual se señala las diferentes formas de costas existentes en el referido ecosistema, así como el conjunto de usos al cual se encuentra sometido dicho ecosistema.

⁵⁴ Anónimo, 1984. "Cuban Port Information". Editorial Orbe I.C.L., Ciudad de la Habana

⁵⁵ Anónimo, 1991. "Geografía Marítima del Puerto de Cienfuegos". Distrito Marítimo del Centro. Cienfuegos. Cuba, 46 p.

⁵⁶ Ibidem.47p

⁵⁷ Ibidem.49p

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

En cuanto a sus riquezas naturales, la bahía de Cienfuegos alberga un gran número de especies marinas entre las que se destacan peces (corvinas, pataos, bocones, sardinas, lisas, etc.) y crustáceos de gran valor para el comercio interno y exportable. De estos últimos la especie *Penaeus schmitti*, comúnmente conocida como camarón blanco, ha devenido en símbolo de la ciudad. Posee una rica variedad de aves tanto locales como migratorias entre las que se destacan: alcatraces, garzas blancas y varias especies de patos.

Las principales fuentes de contaminación en la bahía se concentran de forma general en tres tipos de descargas: residuales degradables, residuales conservativos y emisiones atmosféricas. Según las Áreas de Programas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en su Programa B sobre protección del medio marino en la supra nota 17 establece que: “la degradación del medio marino puede deberse a una amplia variedad de fuentes. Las fuentes terrestres representan el 70% de la contaminación marina, mientras que las actividades del transporte marítimo y el vertimiento en el mar representan el 10% cada una. Los contaminantes que suponen mayor amenaza para el medio marino varían según las situaciones nacionales o regionales.”

3.2 Marco político: Estrategia territorial

Una vez implementada la EAN a la cual se hizo referencia en el Capítulo 2, se impuso la necesidad de conjugar la actuación de las provincias y municipios en el tema ambiental; surgiendo con ello las estrategias territoriales como vías de alternativas para alcanzar un estadio superior en la protección del medio ambiente y el uso racional y sostenible de los recursos naturales. En coordinación con la Unidad de Medio Ambiente de la Delegación Provincial del CITMA, los órganos y organismos del territorio y el Poder Popular de la Provincia de Cienfuegos se estableció la Estrategia Ambiental Provincial.

El objetivo fundamental de la estrategia es indicar las principales vías, acciones, mecanismos y vínculos necesarios para la solución de los problemas ambientales con la participación activa de todos los actores de la sociedad, y lograr un desarrollo económico ambientalmente sostenible en la provincia de Cienfuegos.⁵⁸

La estrategia establece las bases para el logro del desarrollo económico-social y sostenible en el territorio y en función de ello demanda:

⁵⁸ Ibidem. p.1.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

- Atender como objetivo esencial, las necesidades materiales, espirituales, culturales y ambientales del hombre.
- Potenciar la gestión ambiental nacional para buscar las soluciones más efectivas a los problemas existentes.
- Fortalecer la dimensión ambiental en la toma de decisiones y en las políticas, programas y planes de desarrollo económico y social en el nivel nacional, sectorial, territorial y local.
- Aplicar consecuentemente el concepto de uso sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables.
- Garantizar un uso sostenible de los recursos de la diversidad biológica, por ser ésta la base de sustentación y futuro desarrollo de las principales actividades económicas, como lo son: la agricultura, la industria azucarera y bio-tecnológicas, el turismo y la pesca.

Por medio de esta estrategia se instituye al CITMA, como OACE rector de la política y la gestión ambiental en la provincia, encargado de desarrollar esta estrategia y concertar las acciones encaminadas a mantener los logros ambientales alcanzados y contribuir a superar las insuficiencias existentes, a la vez que debe garantizar que los aspectos ambientales sean tenidos en cuenta en las políticas, programas y planes de desarrollo en la provincia.

En la Estrategia ambiental territorial se identifican los principales problemas ambientales, dentro de los cuales figura la contaminación de las aguas terrestres y marinas, existiendo 146 focos contaminantes ubicados principalmente en las cuencas y subcuencas, procediendo estas altas cargas residuales de centros industriales y agrícolas. La contaminación de los ríos contribuye a la afectación de la bahía en mayor grado, al ser esta el receptor final.

La bahía de Cienfuegos se presenta como una de las zonas marinas más contaminadas, fundamentalmente en el lóbulo septentrional (norte), producto de la localización de zonas industriales en la misma. A fin de minimizar los efectos de la contaminación se proponen acciones que si bien no pueden solucionar los problemas existentes, tiende a minimizarlos. Dentro de estas acciones, se establecen un número considerable que inciden directamente

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

en el manejo de la bahía, contribuyendo de una manera eficiente a la implementación del MIZC. Las acciones concretas respecto a la bahía son: ⁵⁹

- Apoyar el trabajo de conservación, protección, y uso sostenible de los recursos naturales de la bahía sobre la base de un ordenamiento jurídico.
- Asesorar a la Aduana General de la República en el cumplimiento del Convenio CITES para las especies marinas de la flora y la fauna.
- Actualizar e implementar adecuadamente el Reglamento para el Uso Sostenido de la bahía de Cienfuegos.
- Dominar y exigir el cumplimiento de la Ley de Medio Ambiente (Ley 81) y la legislación vigente en materia de regulaciones pesqueras para la actividad comercial y deportiva.
- Conformar un equipo de especialistas en materia jurídica, económica y de medio ambiente que analice y proponga, un sistema tributario para gravar a usuarios y contaminadores de la bahía de Cienfuegos mediante mecanismos concretos.
- Lograr que las Licencias Ambientales constituyan un instrumento para introducir tecnologías limpias, fomentar el reciclaje de desechos y ejecutar sistemas avanzados en el tratamiento de residuales industriales.
- Evaluar los costos y beneficios derivados del uso y conservación de los recursos marinos de la provincia y proponer mecanismos que permitan una distribución justa y equitativa de estas.
- Realizar auditorias ambientales a industrias y entidades contaminadoras de la bahía y litoral adyacente que lo soliciten a fin de obtener el certificado de “Administración Responsable.”
- Adoptar medidas que constituyan estímulos sociales para la conservación, protección y uso sostenible de los recursos marinos, principalmente con los consejos populares de mayor vinculación con la bahía (municipio Cienfuegos) y el litoral adyacente (Comunidad Jaragua, Castillo de Jagua).

⁵⁹ Ibidem. p. 22-28.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

- Introducir en la actividad marítimo-portuaria los conceptos de conservación, protección y uso sostenible de los recursos marinos y su desarrollo, a fin de concientizar la mitigación del impacto producido por la misma, en el ecosistema de la bahía.
- Extremar la vigilancia en “frontera” para evitar la introducción de especies exóticas de la flora y la fauna que puedan causar desequilibrio en la bahía.
- Actualizar y dar a conocer a las entidades correspondientes mediante cartas náuticas, avisos, etc., de cualquier variación sufrida en el sistema de señalización y seguridad.
- Reducir la contaminación provocada a la zona costera y marina por vertimiento de desechos y residuales agrícolas, industriales, urbanos y de embarcaciones sin un tratamiento conveniente.
- Ser rigurosos con la aplicación del sistema de impuestos progresivo a las principales entidades contaminantes y a su vez establecer otros de estímulos e incentivos para aquéllos que logren ir reduciendo paulatinamente sus afluencias.
- Continuar fortaleciendo la gestión en materia de fuentes contaminantes. Actualización y seguimiento del inventario provincial de las fuentes contaminantes y los planes de erradicación y mitigación.
- Desarrollar investigaciones medioambientales en ecosistemas frágiles y las cuencas hidrográficas que propicien la solución de los problemas actuales y el uso sostenible de los recursos naturales.
- Contribuir a la recuperación cualitativa del ecosistema bahía de Cienfuegos, y a la interiorización social de la necesidad de la conservación de sus recursos, en las personas tomadoras de decisiones en particular, y en toda la sociedad en general.
- Establecer un riguroso control sobre todas las actividades generadoras de contaminación, que inciden sobre la calidad de las aguas de la bahía y su diversidad biológica.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

- Mantener un control sistemático sobre los focos contaminantes del municipio que vierten directamente a bahía así como los que contaminan los ríos que desembocan en ella, mediante inspecciones y visitas de control.
- Sistematizar el monitoreo físico-químico y bacteriológico de las aguas, incorporando en la medida que sea posible, otros parámetros que por su significación constituyan datos valiosos que permita conocer el estado del ecosistema.
- Mantener la vigilancia sobre el sellaje de sentinas de las embarcaciones fondeadas o atracadas en el puerto, y crear los sistemas contra derrames de hidrocarburos y otras contingencias generadoras de contaminación al medio marino.
- Intensificar en el período vacacional la vigilancia bacteriológica a las playas, haciendo énfasis en el control de gérmenes patógenos y alertar al gobierno y la población de las condiciones higiénico - sanitarias de las áreas de baño.

Por último se enumera cada uno de los instrumentos de la gestión ambiental, mediante los cuales se materializa la Estrategia ambiental provincial; detallando de cada instrumento los principales objetivos y los medios para lograrlo. Con la Estrategia ambiental provincial se logra un acercamiento al enfoque del MIZC en la bahía de Cienfuegos, pues dicho documento enuncia acciones respecto a la bahía consecuentes con las políticas de manejo integrado, por lo que de forma implícita introduce cuestiones relevantes del enfoque integrado, comprometiendo no solo a los ciudadanos al cuidado de la bahía sino a casi todos los órganos y organismos de la provincia. Sin embargo se impone la actualización de la estrategia con el objetivo de revisar el cumplimiento de las metas trazadas y de adecuar las mismas a los nuevos problemas ambientales.

3.2.1 Estrategia Provincial Integrada de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (2002-2007)

La Estrategia Provincial Integrada fue aprobada en el año 2002, mediante este documento se determinan el conjunto de amenazas y oportunidades que el entorno presenta a nivel territorial. Así como el conjunto de fortalezas y debilidades que permitan a la dirección de la provincia contar con un diagnóstico y evaluación de la situación existente; facilitando además el estudio de los principales problemas que determinan el espacio estratégico en el

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

cual se van a desarrollar las acciones y que serán los ejes sobre los que se construirá la estrategia misma. Permite de hecho asumir retos, obligaciones y tareas a fin de lograr un desarrollo del entorno evitando los impactos, amenazas y factores críticos que hoy presenta la ciudad.⁶⁰

Esta estrategia se desarrolla, partiendo en primer lugar de una caracterización de la provincia en la cual se identifica la situación actual del territorio, desde el punto de vista económico, social, demográfico, geográfico y ambiental. Logra definir los principales actores del entorno dentro de los que figuran: los centros de investigación, recreativos, órganos de gobierno en estrecha coordinación con la delegación provincial del CITMA, empresas, universidades, el entorno social (individuo, familia, comunidad), las organizaciones políticas y de masas y los medios masivos de comunicación.

En la misma, se identifican los principales problemas, dentro de los cuales cobra vital importancia para esta investigación el recurso agua. Se pronuncia como uno de los problemas más agresivos la contaminación de la bahía por medio de sus cuencas y subcuencas, ubicándose en las mismas un número importante de fuentes contaminantes puntuales, que generan diversos tipos de residuales y aportan al agua, tanto superficial como subterránea, altas cargas contaminantes de elementos químicos, biológicos, materia orgánica disuelta y/o en suspensión. Situación que es agravada por la destrucción de franjas hidrorreguladoras de ríos y embalses, y por el uso irracional del recurso agua.⁶¹

Existen zonas con empobrecimiento progresivo del manto freático debido al acontecer de procesos dañinos y mal manejo. También existen aguas subterráneas contaminadas debido a la ausencia de sistemas de alcantarillado e inyección de grandes volúmenes de residuales por pozos absorbentes individuales y sistemas ineficientes de tratamiento de residuales. Además las zonas marinas contaminadas se localizan fundamentalmente en el lóbulo septentrional (norte) de la bahía de Cienfuegos, debido al aporte de los efluentes industriales, por vertimiento de hidrocarburos y de albañales procedentes del alcantarillado de la ciudad.⁶²

⁶⁰ CITMA. Estrategia Territorial Integrada. Cienfuegos, 2002. 66p.

⁶¹ Ibidem. p.3-5.

⁶² Ibidem. p.6-8.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

Sin embargo, a pesar de la situación que presenta la bahía de Cienfuegos, que es uno de los ecosistemas más importantes, no se establece dentro de las debilidades identificadas, a fin de lograr activar toda una red de acciones que tiendan a solucionar o al menos minimizar estos efectos. En contradicción con lo antes planteado, se reconoce como fortaleza en esta estrategia la existencia y funcionamiento estable de los Consejos de Cuencas Hidrográficas Provincial y Municipales y del Grupo Provincial de bahías y playas, los cuales funcionan en el territorio desde 1997. De igual manera reconoce también dentro de las fortalezas el desarrollo portuario que presenta el territorio, obviando que estas actividades marítimo-portuarias tienen lugar debido a la existencia de la bahía

Para el logro de un marcado desarrollo económico en el territorio se determinan áreas claves. Mediante las mismas se garantiza un enfoque diseñado que contribuye a la obtención de resultados superiores sobre bases científicas y con el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y no renovables. Para que estas áreas cumplan con los objetivos propuestos se establece para cada una de ellas una estrategia (con un determinado objetivo) y planes de acciones.

Dentro de estas áreas se encuentra el turismo como vía alternativa de desarrollo económico. A través de su estrategia se pronuncia la ejecución de proyectos dirigidos a promover, evaluar, controlar y restaurar los valores naturales que puedan potenciar el desarrollo turístico de la provincia para mitigar su impacto negativo. De igual manera mediante su plan de acción se propicia el MIZC, el uso y preservación de los fondos marinos y el establecimiento de un estudio integral del tratamiento de residuales.⁶³

Otra de las esferas claves es el medio ambiente teniendo como objetivo fundamental: desarrollar la ejecución y el control de la política ambiental cubana en la provincia de Cienfuegos, con la protección y conservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, en función de alcanzar el desarrollo socioeconómico sobre bases sostenibles. Planteando dentro de su plan de acción: ⁶⁴

⁶³ Ibidem. P 23-25.

⁶⁴ Ibidem. P 31-40.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

Elevar la eficiencia de la vigilancia epidemiológica y crear los sistemas contra derrames de hidrocarburos y otras contingencias generadoras de contaminación al medio marino.

- Promover la revitalización de los muestreos de prospección de camarón, para conocer el estado actual de las poblaciones en la bahía y su potencialidad futura con vistas a elaborar un manejo sostenible del recurso e incorporar a estos estudios las especies de escama de interés comercial y la pesca exploratoria de otros recursos marinos presentes en la misma.
- Incidir en el fomento de la creación de colecciones de especies marítimas tanto de flora como de fauna y contribuir a fomentar las ya existentes.
- Hacer cumplir la legislación vigente en materia de regulaciones pesqueras para la actividad comercial y deportiva, para apoyar el trabajo de conservación, protección, y uso sostenible de los recursos naturales de la bahía.
- Coordinar la actualización e implementación del Reglamento para el Uso Sostenido de la bahía de Cienfuegos.

Por lo tanto se puede concluir que aún y cuando esta estrategia hace alusión a cuestiones importantes sobre el uso y conservación de la bahía y reconoce el enfoque del MIZC en la misma, estableciendo además posibles soluciones ante determinados problemas característico de la esfera turística y la protección de la flora y fauna de la bahía; se impone el reconocimiento de nuevos retos que pongan en práctica soluciones más eficaces ante la problemática existente. Uno de estos retos está en función del reforzamiento de las estructuras institucionales que deben viabilizar el proceso de MIZC en este ecosistema.

3.3 La Comisión de Manejo de Cuencas y Áreas Costeras de la bahía de Cienfuegos. Autoridad Local de MIZC

El carácter vertical y sectorial con que se enfrenta el desarrollo, las condiciones de crisis económica y el bloqueo, no han permitido la integración eficaz a nivel territorial ante las necesidades de ecosistemas tan importantes como la bahía de Cienfuegos y sus cuencas tributarias, que además, de los recursos que atesora la primera, es símbolo y orgullo del cienfueguero.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

Es necesario un papel determinante de los gobiernos locales para el MIZC de la bahía de Cienfuegos, a fin de lograr una coordinación, integración y armonización de las múltiples actividades que inciden en estas áreas; la importancia de compatibilizar, los intereses sectoriales y de las comunidades, los usos conflictivos de la zona costera(ver anexo), la interrelación entre procesos físicos, biológicos, etc., y la actividad humana, así como dejar atrás la fragmentación sectorial (sin sustituirla). Para lograr una posición proactiva y preparar el futuro, se requiere del ordenamiento ambiental y del ordenamiento territorial como instrumentos base de la gestión ambiental a escala local y sus correspondientes planes de desarrollo y manejo. Para ello es esencial la participación activa de la comunidad científica y el enfoque de interdisciplinariedad.

A fin de alcanzar un adecuado manejo y gestión de la bahía cienfueguera y lograr el actuar activo del gobierno en esta esfera, se creó la Comisión para el Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras (MICAC) de la bahía de Cienfuegos. El objetivo fundamental de esta comisión es lograr una coordinación, integración y armonización de las múltiples actividades que inciden en el área “lidereada por el Gobierno”, además de facilitar, aprobar y controlar la implementación de las estrategias.

La Comisión de Cuencas y Áreas Costeras de la bahía permite proyectar los objetivos e implementarlos, con todos los elementos del MIZC, sin que constituya una comisión rígida; por el contrario, esta es dinámica, con enfoque de proceso y sus decisiones conducen al logro del desarrollo sostenible. Los documentos bases del establecimiento de la mencionada autoridad local reconocen los principales factores claves y actores internos de subordinación territorial y vertical que pueden ser consultados en el anexo 6.

Con la creación de esta comisión se le asigna al gobierno un importante papel de coordinación, armonización e integración de las actividades que se desarrollan e inciden en la bahía. Precisamente el Reglamento de las Administraciones Municipales y Provinciales del Poder Popular en su artículo 26 apartado 2, define las atribuciones del Consejo de la Administración Provincial: “coordinar, controlar y fiscalizar en su territorio la ejecución de las políticas, programas y planes aprobados por los órganos superiores del poder del Estado, conjugándolos con los intereses de la provincia y municipios que la integran, dentro de los marcos fijados por la ley”; por lo tanto asume el gobierno en el nivel provincial la

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

presidencia de la Comisión Integrada de Cuencas y Áreas Costeras de la bahía de Cienfuegos. El organigrama de la comisión puede consultarse en el anexo 7 de la presente investigación.

La autoridad local para el manejo y gestión de la bahía está formada por un equipo de trabajo con una función estatal y de gobierno cuyo objeto social es “la Implementación del MICAC para el saneamiento, conservación y desarrollo de la bahía de Cienfuegos”, estableciendo estrechos vínculos con los organismos que forman parte de la Comisión de Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras, actuando como Secretaría Ejecutiva de esta Comisión de Manejo Integrado y subordinada al Consejo de la Administración Provincial. Esta autoridad local para el manejo de la bahía de Cienfuegos ostenta determinadas funciones que aparecen el anexo 8.

A pesar de las grandes expectativas con que fue aprobada y creada esta comisión en el año 2004 no ha cumplido los objetivos trazados, al carecer la misma de una adecuada articulación y coordinación entre sus organismos. La no realización de sus reuniones periódicas y sistemáticas así como la no activación de todas sus facultades, ha provocado que en el orden científico, legal e institucional esta Comisión sea una estructura ineficiente y carente de mecanismos, aún y cuando sería una vía alternativa de implementación del MIZC en la bahía.

3.4 Plan de manejo de la bahía de Cienfuegos. Consideraciones críticas

En 1993 se comenzó en la provincia el Programa para el Rescate del Medio Ambiente de la bahía de Cienfuegos como parte de la aplicación de los principios de la Agenda 21. En 1994 el Gobierno Provincial aprobó las Regulaciones Técnico-Jurídicas para el Uso Sostenido de la bahía de Cienfuegos delineando las tareas de cada organismo involucrado. Para la vigilancia, detección y mitigación de los impactos negativos sobre el ecosistema, generado tanto por eventos de contaminación crónicos u ocasionales, se creó el Grupo Provincial de bahía en 1995, a tenor de la constitución del Grupo Nacional de Bahías.

Consecuente con la política del CITMA, desde 1997 a 2000, se realizó el proyecto para la elaboración de un Plan de Manejo Integrado de la bahía de Cienfuegos. “Este proyecto permitió identificar cuatro tipos de puntos en disputa en la zona costera de la bahía, los que

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

se relacionan a continuación”.⁶⁵

- Demandas sociales por los productos y servicios producidos en la zona costera.
- Conflictos entre los usuarios; por ejemplo: la eliminación de áreas de manglar o el dragado de los puertos puede traer como resultado la reducción de las poblaciones de peces.
- El efecto de la propia naturaleza sobre el estado del ecosistema; por ejemplo: los peligros causados por procesos naturales en la costa (elevación del nivel del mar, huracanes, desborde de ríos, etc.), pueden afectar la supervivencia humana y destruir todo tipo de inversión.
- Oportunidades; por ejemplo: necesidades de planificación o de desarrollo (industrial, planes de infraestructura para el desarrollo del turismo, etc.)

El Plan involucra a una serie de sectores que desarrollan actividades que afectan de una u otra forma a la bahía y está basado en la política nacional para el desarrollo sustentable de las zonas costeras de Cuba. Anualmente este programa es actualizado; de manera que abarque toda una descripción del estado de la bahía, se analicen los principales focos contaminantes, el manejo racional y sustentable de la bahía a la misma vez que se proponen las soluciones más eficaces a fin de minimizar o erradicar los problemas existentes.

Este Plan de manejo constituye el documento técnico y operativo que establece, regula y planifica el aprovechamiento, desarrollo, prevención, recuperación, protección y manejo de los recursos naturales y demás actividades ambientales que se realicen dentro del distrito del manejo integrado, fundamentado en el tratamiento pluridisciplinar y multiescalar de los distintos elementos y procesos que intervienen en la zona costera, junto con un importante nivel de concertación entre los agentes involucrados.

A tono con las nuevas realidades del territorio, se hizo necesaria la realización de una serie de acciones destinadas a cumplimentar el Plan de manejo. En 1996 comienzan a aplicarse las resoluciones para la Inspección Ambiental Estatal y para la EIA en los centros de producción y servicios con particular énfasis en aquellos con repercusión manifiesta al

⁶⁵ León Pérez Angel R. y. Castellanos González María E. El Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras, nuevo paradigma en la gestión ambiental. Cienfuegos. 2000.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

ecosistema de la bahía. En marzo de 1998 se constituyó el Consejo Municipal de Cuencas Hidrográficas del Municipio de Cienfuegos cuya misión es velar por la problemática ambiental de los ríos que pertenecen al municipio y que finalmente afectan a la bahía y por estar enmarcada la bahía dentro del municipio, el Grupo de Bahía y Playas pasó a formar parte de su membresía sin perder su identidad.⁶⁶ Sin embargo hoy se hace necesario una modificación de este plan de MIZC de la bahía de Cienfuegos, de manera que se logre insertar en el mismo las nuevas realidades de este ecosistema y soluciones eficaces a los conflictos existentes.

Las estrategias territoriales y el plan de manejo de la bahía constituyen los principales instrumentos territoriales mediante los cuales se logra un acercamiento al enfoque de MIZC en la bahía de Cienfuegos, pero se hace imprescindible su modificación y adecuación a las nuevas realidades. A tono con ello se impone además un análisis de los cuerpos legales reguladores del manejo y la gestión de ecosistema bahía, a fin de lograr una adecuada perspectiva legislativa del MIZC en la bahía cienfueguera.

3.4 Diagnóstico del estado de implementación de normas específicas en la bahía de Cienfuegos

El Decreto-Ley 212/00“Sobre gestión de la zona costera” juega un papel fundamental con respecto al ecosistema bahía, constituyendo el principal cuerpo legal mediante el se regula aspectos relevantes del uso, manejo y protección de la zona costera. Al analizar el estado de implementación del referido cuerpo legal en la bahía de Cienfuegos, se impone declarar en primer lugar que el Decreto-Ley 212/00 fue promulgado en el año 2000 y en estos momentos es que está siendo implementado en la bahía de Cienfuegos, de manera que todo un *team* que aún especialistas de diversas ciencias rectoreado por el MPF lleva a cabo la delimitación de la zona costera y su zona de protección.

Esta cuestión trae aparejada consecuencias nefastas al adolecer entonces la bahía de una adecuada formulación y control del ordenamiento territorial y urbanístico de la zona costera, carece además de las señalizaciones correspondientes y del control de la línea que marca la parte terrestre y marítima de la zona costera y su zona de protección.

⁶⁶ Grupo Provincial de Bahía, 1998.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

Ante la carencia de las señalizaciones adecuadas, existe la imposibilidad de acceder a la costa al estar casi el 70 por ciento de toda la línea urbanizada, constituyendo una característica del litoral la construcción de cercas, casas, industrias u obras de diversos tipos sobre la línea de la costa. Esto provoca que se viole el precepto establecido en el artículo 13.1 del precitado cuerpo legal y además se propicie el deterioro paulatino de la zona costera, por lo que se hace imprescindible rediseñar la línea costera considerando armónicamente aspectos económicos y legales para garantizar una ciudad agradable, bella y fuerte ante las inclemencias naturales. Se establece además que las señalizaciones en la porción marina deben ser realizadas por el Ministerio de las Fuerzas Armadas (MINFAR), aspecto que padece de un cumplimiento ineficiente, al violarse en no pocas ocasiones dicho requisito que es indispensable para la ejecución de un proyecto u obra.

El hacinamiento poblacional en la bahía cienfueguera y en su litoral adyacente ha traído como consecuencia la violación del artículo 15.1 del Decreto-Ley 212/00, manteniéndose la zona costera preferentemente ocupada, situación contraria a la que establece este precepto. La existencia de un considerable número de áreas urbanas e industriales en la zona costera ha provocado la contaminación de la bahía. El vertimiento de manera directa y en muchos casos sin tratamiento alguno, o con tratamientos que no cumplen con las normas de vertimientos establecidos, conduce lentamente a la modificación y pérdida de la diversidad biológica, y a la violación de lo preceptuado en el artículo 8 k) donde se regula la prohibición de los procesos industriales en la zona y su zona de protección cuando puedan constituir un significativo riesgo de contaminación. Sin embargo, hoy uno de los principales focos de contaminación de la bahía son el inadecuado tratamiento y disposición de residuales y el vertimiento de líquidos y residuos oleosos por parte de las industrias que se localizan en el litoral costero.

La gran cantidad de microvertederos en la zona costera no solo afecta la fachada marítima, sino que contribuye al deterioro de la línea de costa y del medio en general. También se convierten en focos de enfermedades para la población, en algunos casos con peligro para la vida humana.

La vegetación presente en la línea costera de la bahía, afectada por las construcciones humanas, en gran parte no se corresponde con los requerimientos paisajísticos y en muchos

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

casos no es la adecuada desde el punto de vista ecológico. Por otra parte, la indisciplina social se manifiesta en el pobre cuidado que se le da y en su explotación arbitraria. En gran medida se desconoce la necesidad de la vegetación costera para la propia protección de la costa; los manglares, por ejemplo, preservan la orilla de la erosión y permiten en cierta medida el desarrollo de toda una gama de organismos marinos, forman también una barrera para los vientos y el oleaje en caso de huracanes o fuertes vientos.

Otro grupo importante de problemas está asociado al uso inapropiado de la zona costera ejemplo de lo cual es el estacionamiento y la circulación de vehículos terrestres en las áreas de playa, situación que trae aparejada la violación del artículo 16 c) del referido cuerpo legal. De igual manera se establece en el precitado cuerpo legal, en su disposición final quinta, la existencia de un período de tres años siguientes a la promulgación del mismo, para llevar a cabo una revisión y proceder a una posible modificación de toda legislación especial vigente que involucre los usos de la zona costera. Dicha alternativa no ha sido realizada en el territorio de la manera más eficiente, por lo que los órganos rectores de la política ambiental, carecen de regulaciones, mediante las cuales se establezcan acciones, atribuciones y funciones concretas y directas con respecto al control y dirección del manejo de la bahía. Sin embargo, en dicho cuerpo legal al enunciar los órganos y organismos implicados en el MIZC en cualquier caso, las funciones y responsabilidades en materia de planificación e implementación son delineadas claramente, donde la estructura institucional contiene usualmente mecanismos de enlaces distintos pero claros para lograr la coordinación interinstitucional a escala nacional y manejar los conflictos, planificar y tomar decisiones en el ámbito local.⁶⁷

En el capítulo III se hace mención a los usos de la zona costera pero se omiten varios de los usos importantes de las zonas costeras, lo que trae aparejado la existencia de usos no compatibles en la bahía y por lo tanto un actuar pasivo ante los conflictos de usos. Sin embargo es necesario destacar que en el año 2002 se actualizó el inventario de usos de la bahía por el Centro de Estudios Ambientales del CITMA en Cienfuegos (CEAC), a solicitud del gobierno provincial; definiéndose 18 tramos y tres cayos principales.

⁶⁷ Informe del GESAMP sobre la contribución de la ciencia al Manejo Costero Integrado. Roma, 1999. Supra Nota.6.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

Mediante los instrumentos de la política ambiental que establece el cuerpo de marras se logra la conciliación de los intereses económicos y ecológicos en la bahía cienfueguera. La EIA implica un análisis, planeación, prevención y evaluación de las condiciones físicas, sociales, económicas y culturales del territorio, producido por la actividad del hombre. La EIA se convierte en una fuente de información y un eficaz instrumento que constituye el punto clave y culminante para la obtención de mayores resultados en la política de planificación de la bahía de Cienfuegos

La realización de obras, proyectos o actividades en la bahía de Cienfuegos está condicionada a la obtención de la licencia ambiental. Pero además para determinadas obras, proyectos o actividades se requieren además de esta licencia el cumplimiento de otros requisitos. Por lo que el otorgamiento de la licencia ambiental implica todo un estudio de los posibles efectos que pudieran causarse a la zona costera y la determinación de si es conveniente o no que se realice la obra, proyecto o actividad.

De igual manera una de las principales fortalezas de la provincia y que tributan al manejo y gestión de la bahía es la preparación mediante el curso de maestría de MIZC de 26 master en esta temática, así como la labor eficiente que realiza el CEAC, a través del cual se desarrollan herramientas científicas que contribuyen al MIZC en la bahía cienfueguera como son los monitoreos hidrológicos, de sedimentos, modelaciones de procesos costeros y proyectos de investigación sobre educación ambiental y trabajo comunitario. Otra de las principales fortalezas radica en la elaboración del diagnóstico prospectivo de la provincia de Cienfuegos para el Plan de Ordenamiento Territorial que fue aprobado en el año 2004. En este plan se proponen áreas de resultados claves; donde figuran el manejo integrado de los recursos naturales, la preservación del patrimonio, la valorización de la identidad y el desarrollo del turismo. De igual manera reconoce el desarrollo de la náutica como una de las estrategias para el incremento de la actividad turística, en el paradigma que implica la sostenibilidad y las condiciones naturales que aún tiene la bahía de Cienfuegos; unido a los pronunciamientos del Ministerio del Turismo de convertir a Cienfuegos en Capital de la Náutica en Cuba, están en la máxima jerarquización dentro del desarrollo local sostenible.

Sin embargo, a pesar de la existencia de determinadas fortalezas que contribuyen a la implementación del Decreto-Ley 212/00 en la bahía; las múltiples ineficiencias dentro de

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

las cuales resalta el desconocimiento de este cuerpo legal; implican un manejo inadecuado de la bahía y de hecho un empeoramiento de su condición actual, lo que exige toma de decisiones rápidas y eficientes por los órganos y organismos y un actuar consciente y racional de la población.

3.5 Diagnóstico del estado de implementación de la normativa complementaria

El Decreto-Ley 200/99“De las contravenciones en materia de medio ambiente” se implementa en la provincia como legislación específica en materia de contravenciones ambientales, pero carece de fuerza legal obligatoria, por lo que en pocas ocasiones este mecanismo es utilizado de manera eficaz, lo que propicia que otros organismos no puedan actuar directamente ante la infracción cometida al declarar en su artículo 16.1 las autoridades facultadas para imponer las sanciones.

El Decreto-ley 200/99 al regular en todo su articulado aquellas conductas que se consideran contravenciones ambientales, se convierte en un instrumento regulador de las conductas humano nocivas para el medio ambiente, y en particular es relevante su papel para el caso de la bahía de Cienfuegos, pero se impone la necesidad de una mejor preparación y selección del cuerpo de inspectores, a fin de lograr un actuar eficiente que incida en la imposición de medidas acordes a las contravenciones infringidas.

Con respecto a las contravenciones relativas a la zona costera y de protección definidas en el artículo 9 del referido cuerpo legal; en la provincia durante el período 2005 e inicios del 2006 se ha evidenciado un paulatino descenso de conductas transgresoras; sin embargo contrario a esto ha aumentado la contaminación y deterioro de la bahía.

El Decreto-ley 164/96“Reglamento de pesca” se implementa en la bahía con el fin de minimizar estas acciones, creándose en respuesta a ello la Oficina Provincial de Inspección Pesquera(OPIP), como órgano encargado de fiscalizar el control de la pesca tanto en embarcaciones estatales como en particulares. Se convierte además en el principal órgano sancionador con facultades para establecer las correspondientes medidas.

A fin de lograr una solución ante estos efectos adversos provocados a la bahía y como implementación de esta normativa legal se creó la Federación de Pesca Deportiva y la Comisión Consultiva de Pesca al amparo del artículo 25 del referido cuerpo legal, integrada esta última por todos los organismos que de una forma u otra inciden en la

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

actividad pesquera, teniendo como objetivo la realización de inspecciones a todas las embarcaciones pesqueras a fin de constatar el grado de cumplimiento de las regulaciones de pesca (zona de cordel, tipos de anzuelo, medidas de chinchorros o redes, tallas mínimas de captura, proceso del producto y las medidas higiénico-sanitarias) y el otorgamiento de licencias de pesca y la inspección a industrias que vierten a las aguas de la bahía, enfrentándose así a la alternativa entre inversión-desarrollo contra conservación-prohibición.

Las principales contravenciones detectadas en la bahía al amparo del artículo 50 del referido Decreto-ley 164/96, radican en la pesca del camarón, la langosta y peces; provocándose desde el año 2005 hasta principios del 2006 la imposición de 210 multas lo que equivale a la pérdida de 197 500 CUC, aparejado a ello se han decomisado una serie de instrumentos pesqueros como botes (7739), atarrayas (24), carretes (21) y escopetas (35). Se incluye también dentro de las principales contravenciones la pesca ilícita y la falta de medios artesanales y tradicionales de captura, lo que atenta contra la biodiversidad al usar artes de pesca no autorizados. Existen además marcados conflictos por el espacio entre pescadores deportivos autorizados por la ley y el buceo contemplativo de carácter turístico.

Al amparo de Decreto-ley 164/96 la OPIP establece el procedimiento adecuado para la comprobación de la infracción. Una vez detectada la comisión del hecho se procede a realizar una investigación partiendo de las características del agente comisor y del *modus operandi* utilizado por el infractor así como la gravedad de la infracción. Posteriormente se convoca a una entrevista donde el instructor entrega el acta de ocupación del objeto decomisado y explica las razones por las cuales se estableció la medida aplicada. Una vez realizada dicha entrevista se procede a la toma de decisión por parte de la instancia provincial ratificando la medida o imponiendo la adecuada. Después de tres días de aplicada la medida, el infractor puede establecer recurso, el cual es resuelto mediante resolución en un período de 15 días, existiendo la imposibilidad de interponer cualquier otro recurso bien sea por la vía administrativa o por la vía judicial.

El Decreto-Ley 201/00 “Del Sistema de áreas protegidas” constituye uno de los principales cuerpos legales reguladores del manejo de la bahía, pues dentro de la misma se localiza el área protegida Guanaroca-Gavilanes, lo que hace posible la implementación de

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

esta norma en dicha zona. Esta área protegida tiene categoría de refugio de fauna según lo establecido en el artículo 3 del referido cuerpo legal. Está compuesta por diferentes zonas con características y valores naturales variados entre ellas: Llanura Cársica Aterrazada, La Bomba, desde Punta Diablo hasta Punta Gavilán, incluyendo toda la línea de costa que limita al Norte con el camino viejo de La Bomba. En la vegetación natural predomina el matorral xeromorfo costero (monte seco), protector del litoral, con costas abrasivo-acumulativas, y presencia de lagunas naturales en las terrazas marinas. La importancia de sus valores florísticos está dada por el endemismo de su vegetación, donde aparecen especies vegetales únicas de la flora de Cuba, con una alta conservación. Se destacan especies de reptiles, artrópodos, arácnidos y especies de la avifauna.

El área protegida Guanaroca-Gavilanes es administrada por el Establecimiento Provincial para la Protección de la Flora y la Fauna. Dicha entidad es la encargada de la elaboración e implementación del Plan de Manejo con la asesoría de especialistas del CITMA, así como de la vigilancia y control de las actividades desarrolladas en el área, en coordinación con el resto de los factores implicados como el Servicio estatal Forestal, el Cuerpo de Guardabosques y la OPIP. El área presta innumerables servicios ambientales tales como: corredor aéreo de especies migratorias, refugio de la avifauna local, hábitat de especies marinas y terrestres endémicas y bajo algún grado de amenaza, observación de aves y nidificación de aves

Sin embargo, hoy se impone como una de las principales necesidades para la bahía de Cienfuegos una mejor implementación del referido cuerpo legal, debido a que se encuentran en peligro de extinción especies representativas de la fauna de la bahía refugiadas en esta área como: el flamenco rosado y el camarón blanco y rosado. De igual manera existe un aumento de la contaminación y la pérdida de la sedimentación de la bahía debido a la aplicación de tecnologías atrasadas y poco amigables con el medio ambiente que están conduciendo a un deterioro y casi destrucción total de esta área. Esto implica una rápida respuesta ante estos problemas y una puesta en vigor de lo ya regulado legalmente.

La entrada en vigor del **Decreto-Ley 230/02 “De Puertos” y su Reglamento** constituye un paso de avance hacia una visión de nuevo tipo de gestión de esta actividad antrópica, al considerarse el puerto cienfueguero de primera importancia para el país por el MITRANS,

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

unido a los de La Habana y Santiago de Cuba. Las inminentes operaciones portuarias que hoy se realizan en el puerto cienfueguero requieren de una concepción integradora, que considere la necesidad del desarrollo sostenible. Además, es necesario agregar que se espera que Cienfuegos se convierta en la capital de la náutica y uno de los principales puertos del país.

El desarrollo perspectivo del turismo y la actividad portuaria en la provincia de Cienfuegos necesitan de acciones integradoras dentro de un marco conceptual que englobe la zona costera, considerando la participación pública y la planificación para la disminución de los impactos entre usuarios y su afectación en el medio ambiente, pues a pesar de las acciones tomadas y los resultados obtenidos aún no existe esta integración. Esta legislación crea una Autoridad Portuaria Nacional y establece un sistema de autoridades portuarias en los principales puertos del país dentro de los cuales figura el puerto cienfueguero, las cuales ejercerán la máxima autoridad en cuanto a la preservación del medio ambiente del puerto donde sean establecidas (artículo 26).

De forma más específica, el artículo 51.1 establece que cada autoridad portuaria tendrá a su cargo la elaboración e implementación de la estrategia ambiental correspondiente y el saneamiento y conservación de las aguas del recinto portuario que se le asigna. Los artículos del 57 al 59 imponen a cada autoridad portuaria, la facultad y la responsabilidad de garantizar la gestión de todos los desechos generados por los buques y la actividad marítimo-portuaria en general dentro del recinto portuario correspondiente; les exige el establecimiento de las coordinaciones necesarias con los demás organismos competentes; y les impone el deber dictar cuantas regulaciones sean necesarias para garantizar la preservación del medio ambiente.

Sin embargo, en el puerto de Cienfuegos aún y cuando está delimitado el recinto portuario y nombrado el presidente de la autoridad portuaria, no se ha nombrado al resto de los miembros de esa autoridad y la misma no ha entrado en funciones. Por tanto, el Decreto-Ley 230/02 y su reglamento, se encuentran en su fase inicial de implementación, por lo que no puede hacerse ninguna consideración en cuanto a Cienfuegos. Por el momento, la única autoridad portuaria constituida es la del puerto de La Habana, siendo la experiencia muy nueva sin una validación en la práctica, de que la misma funcione y cumpla sus objetivos.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

El sistema portuario nacional se encamina en estos momentos a una gestión integral, en el cual la dimensión ambiental es cada vez más determinante; promoviéndose además la necesaria intersectorialidad en el ámbito portuario de tal forma que la construcción y/o explotación de todas las obras hidrotécnicas y actividades industriales vinculadas a un recinto portuario, deberán estar sometidas a la más estricta fiscalización de los órganos y organismos competentes que garanticen el mejor desempeño ambiental de las mismas, jugando un papel fundamental el CITMA, ya sea a través de su control directo, o a través de la revisión, o el diagnóstico de las consultorías ambientales reconocidas por el mismo, según proceda.

3.6 El Reglamento Técnico-jurídico para el Uso de la bahía de Cienfuegos. Instrumento específico territorial

El 30 de mes noviembre de 1994 el gobierno provincial aprobó las Regulaciones Técnico-Jurídicas para el uso sostenido de la bahía de Cienfuegos con la cual se delineaban las tareas de cada organismo para contribuir al uso sostenible de la misma. Este documento entró en vigor el 1 de enero de 1995.⁶⁸ La aplicación de este cuerpo legal alcanza a todas las actividades relacionadas con el uso y explotación presentes o futuros de este ecosistema, de forma directa o indirecta y a todas las entidades políticas o privadas, así como personas naturales o jurídicas que tengan ubicadas instalaciones en la bahía o utilicen determinadas instalaciones en su litoral.

El reglamento para el uso sostenido de la bahía de Cienfuegos en su artículo 1 plantea como objetivo: “el uso de dicho ecosistema a partir de la capacidad de soporte y de su potencial natural, sobre la base de su conservación, protección y mejoramiento con un criterio de sostenibilidad ecológica en el contexto de desarrollo que acomete el país y la provincia, y como parte de la estrategia global para el cuidado de los recursos marinos y costeros y su repercusión internacional”, de manera que se hace necesario el desarrollo en cada proyecto de una EIA.

En el Capítulo II del reglamento se clasifican los usos de la bahía planteando el concepto de capacidad de carga del ecosistema como consideración limitante ante los usos que puedan sobrepasar el mismo, siendo este uno de los aspectos más relevantes que hacen posible el

⁶⁸ CITMA. Reglamento para el uso sostenido de la bahía de Cienfuegos. Cienfuegos, 1994.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

uso racional y sostenido del ecosistema. Pero aún y cuando se establece en el Plan de Manejo de la bahía acciones que tienden a solucionar estos problemas de conflictos se hace imposible su cumplimiento al prevalecer la tendencia de búsqueda de los efectos económicos, obviando los daños que se puedan causar al medio ambiente y de hecho al propio ecosistema bahía.

Al amparo del Capítulo III se plantea la responsabilidad de las entidades que hacen uso de la bahía; enumerando para su manejo y conservación doce causas de daño ecológico. También se incluyen en este capítulo el requerimiento de la autorización del organismo competente para utilizar cualquier tramo costero que no se encuentre en explotación y se estipula que se realizarán monitoreos sistemáticos por los especialistas de las entidades competentes designadas por la dirección del CITMA en la provincia, o la Unidad de Medio Ambiente Provincial para el control sistemático de fuentes contaminantes y disposición de sus residuales y uso sostenido del ecosistema, tema este que se cumplimenta a través de los estudios realizados por el CEAC.

En los Capítulos VII al IX, este reglamento detalla pormenorizadamente los principales usos de la bahía de Cienfuegos, resaltando los efectos del uso industrial y el marítimo portuario en la calidad de dicho ecosistema. Es necesario resaltar el valor del articulado que conforma esta parte temática en tanto se establecen acciones por medio de las cuales obliga a todos los organismos a controlar el vertimiento de los desechos y residuos que van a parar a la bahía, estableciendo de igual manera la necesidad de un adecuado sistema de alcantarillados.

El Capítulo XI hace referencia a un tema importante, el de la divulgación o educación ambiental; planteándose que se mantendrá de manera permanente durante todo el año en los medios masivos de comunicación una programación conformada por temas relacionados con el ecosistema bahía de Cienfuegos y la necesidad de su conservación o desarrollo sostenido. Esta programación será elaborada por las instituciones que participan de una forma u otra en el programa de rescate ambiental. Además se plantea que se ejecutará la educación ambiental de los educandos sobre bases metodológicas que permitan establecer un programa educativo dirigido a aumentar el interés por las actividades ambientales a la vez que sirva de apoyo al programa de rescate ambiental de la bahía.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

El Artículo 58 hasta el 60 del reglamento, establece el régimen contravencional que resulta de vital importancia. Se faculta específicamente a los Consejos de la Administración Provincial en cuanto a la imposición de las correspondientes multas que se deben aplicar sin perjuicio de otras responsabilidades que puedan exigirse a las entidades que operan en este sector. Se considera que este régimen de responsabilidad administrativa, requiere de manera inmediata de determinadas modificaciones sustantivas que establezcan tácitamente el sistema contravencional y su correspondiente procedimiento para las personas jurídicas involucradas en la actividad ambiental, así como tener en cuenta al imponer una sanción administrativa, la valoración del daño causado ante determinado impacto ambiental, no solo partiendo de su importancia económica, sino también desde el punto de vista ecológico, dirigido a la rehabilitación del medio.

Por otra parte, se hace necesario el establecimiento de normas relativas a la creación en la provincia de un cuerpo de especialistas, capaces de determinar el tipo de daño ambiental causado al ecosistema y consecuentemente el tipo de sanción correspondiente (civil, administrativa y penal), para lo cual deberá existir un grupo de trabajo encargado de velar por el cumplimiento de las medidas que obliguen a las entidades. Todo ello resultó una práctica manifiesta desde el año 1994, hasta que surge el Decreto Ley No. 200/99, el cual como norma general, debería tenerse como punto de partida para la implementación de un sistema contravencional, que se ajuste a la realidad de la bahía de Cienfuegos.

El reglamento para el uso sostenido de la bahía, constituye el documento que sienta las bases jurídicas para el cumplimiento de determinadas acciones reguladoras y efectivas relacionadas con todas las actividades desarrolladas por usufructuarios y contaminadores en sus inmediaciones. El mismo tiene un carácter metodológico y educativo. Sin embargo, necesita ser actualizado a fin de incorporar en este cuerpo legal las regulaciones que con posterioridad al mismo han surgido.

A pesar de que el reglamento para el uso sostenido de la bahía de Cienfuegos enarbola acciones dirigidas al manejo integrado de la bahía de Cienfuegos, su estado de implementación y cumplimiento es ineficaz, debido fundamentalmente al escaso conocimiento que de esta norma existe no solo por parte de la población sino también de los órganos y organismos encargados de cumplir lo regulado, lo que hace que se convierta

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

en letra casi muerta. Consecuentemente, provoca que aún estén latentes los principales problemas de la bahía, entre los que resaltan: aumento del flujo de aguas residuales (desechos orgánicos e inorgánicos), aumento de la pesca indiscriminada, deforestación en las franjas de los ríos que tributan a la bahía e impactos generales sobre los ecosistemas naturales con riesgos inherentes a la biodiversidad.

No obstante del análisis realizado, las regulaciones contenidas en este instrumento legal, no consideran la importancia del acercamiento preventivo a los problemas de la zona costera, ni conciben a las comunidades costeras como uno de los usuarios de la misma, ni siquiera reconoce la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, dirigida a solucionar los problemas relacionados con el manejo eficaz y la protección del área costera.

Como resultado de este análisis, resulta evidente, la necesidad de aumentar la efectividad de esta regulación y su correspondencia con el enfoque de MIZC y las condiciones actuales tanto políticas, institucionales, como legales, basado en los principios nacionales e internacionales que imperan en esta materia. También es importante lograr un equilibrio entre la protección del medio ambiente, los valores culturales y las oportunidades que se presenten, en la consecución de un uso y desarrollo económico sostenible de la bahía de Cienfuegos.

De esta forma el análisis crítico realizado al reglamento, a partir de una visión integrada en el manejo de los usos que tienen lugar en la bahía, de manera que se corresponda con las condiciones actuales, permitió identificar un conjunto de deficiencias:

- El tratamiento que ofrece el Reglamento sobre la bahía de Cienfuegos, adolece de la visión de integralidad que demandan las condiciones actuales para lograr el uso sostenido de los recursos naturales de la bahía.
- El contenido del texto del Reglamento se considera obsoleto, debido a que no se atempera a la realidad actual del territorio, ni se corresponde con las nuevas regulaciones y políticas, puestas en vigor en la temática ambiental.
- Por la obsolescencia de sus preceptos, no reconoce la necesidad e importancia de la implementación de un MIZC en la provincia.

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

- No garantiza el apoyo legal apropiado para la implementación del MIZC en la bahía de Cienfuegos, puesto que no se atempera a los objetivos y proyectos actuales que propone la Estrategia Integrada como instrumento representativo de la política ambiental de la provincia.
- Establece responsabilidades institucionales para los organismos que usan la bahía, pero en el análisis del texto no refiere en ninguna de sus interpretaciones, elementos de integración y coordinación entre todos ellos.
- Insuficientes mecanismos de control destinados a velar por el cumplimiento de sus disposiciones.

Como se puede apreciar el Reglamento Técnico Jurídico de la bahía de Cienfuegos, adolece de preceptos eficaces, que exigen una revisión exhaustiva de sus objetivos y principios, de manera que se corresponda con los nuevos enfoques de manejo que impone la práctica actual.

3.7 Valoración general

La introducción del MIZC en Cienfuegos se realizó mediante la implementación del precitado Plan de Manejo Integrado de la bahía, desarrollado por el Laboratorio Costero perteneciente al CITMA. Este proyecto fue nuevamente revisado en el año 2000 con el objetivo de adoptarlo a los nuevos cambios que se venían sucediendo a escala internacional en general, nacional y territorial en específico.

El manejo integrado de zonas costeras en Cienfuegos está basado en la vinculación de los diferentes sectores que inciden en el uso de los recursos costeros en aras de preservar y proteger la diversidad biológica de los ecosistemas costeros, la conservación de los hábitats, la lucha contra la contaminación y sobreexplotación y promover el uso racional y sustentable para la utilización de los recursos costeros.

Con el fin de lograr un adecuado MIZC en la bahía, el gobierno y el partido en las diferentes instancias han realizado un chequeo continuo de la contaminación de la bahía mediante reuniones periódicas llamadas “Reuniones de bahía”. En estas reuniones están presentes los directivos de las empresas contaminadoras, los organismos reguladores, los usuarios de la bahía y los técnicos y especialistas en control del medio ambiente. El

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

objetivo fundamental de estas reuniones es buscar soluciones conjuntas a los problemas existentes que inciden en la bahía y que han sido detectados a través de las inspecciones y visitas de control.

Una herramienta insustituible para lograr este objetivo ha sido la elaboración de las estrategias sectoriales en cada una de las entidades con vistas a detectar y reconocer sus principales problemas ambientales y buscarles solución por plazos. La posibilidad de utilizar la vía del Plan de la Economía para solicitar financiamiento en la solución de los problemas de medio ambiente está convirtiéndose en el camino más seguro para lograrlo.

Sin embargo aún queda mucho camino por recorrer para lograr un acercamiento al enfoque de MIZC en la bahía de Cienfuegos, siendo el primer objetivo a considerar una adecuada implementación legislativa e inclusive una posible modificación de la legislación existente, a fin de sentar pautas legales e institucionales que propicien un adecuado manejo del ecosistema bahía. Por lo que se debe proponer una ley general que delimite características, principios, objetivos, ventajas e importancia, en la que se definan los conceptos más importantes, así como los aspectos comunes a todos los planes de MIZC, complementada por otros cuerpos legales que suplan en esas esferas específicas el tema del MIZC. Esto no quiere decir, que la normativa reguladora del MIZC a nivel nacional, aplicable en el territorio y específicamente en la bahía es completamente improcedente, sino que requiere de una adecuación para contextualizarla a las nuevas realidades en que vive el país y de una revisión con el objetivo de eliminar las lagunas e ineficiencias existentes.

Para complementar la implementación de la legislación en la bahía de Cienfuegos se hace imprescindible que el gobierno de la provincia tome partido en el control y manejo de la bahía mediante la designación de un vicepresidente que tendrá a su cargo la vigilancia y control del manejo de la bahía, pues en estos momentos estas funciones son delegadas al CITMA como máximo órgano de la política ambiental en la provincia. Así como lograr un eficaz desenvolvimiento de las diferentes estructuras creadas en el territorio para lograr un manejo integrado de la bahía, dentro de las cuales figura el Consejo Provincial de Cuenas Hidrográficas de Cienfuegos, la Comisión de Bahía y la Comisión Náutica.

Una adecuada correlación y complementación entre las empresas y el Gobierno Provincial, con un enfoque integrado en la resolución de los problemas de la provincia, sería la esencia

Capítulo 3: El MIZC en la bahía de Cienfuegos. Estado de aplicación de sus normas legales-específicas y complementarias.

para una eficaz implementación del MIZC, y la solución de los principales problemas, en la búsqueda de la protección y conservación sostenible de los recursos costeros de la bahía de Cienfuegos. Teniendo en cuenta la estructura institucional con que cuenta la provincia de Cienfuegos, se requiere de la erradicación de algunos problemas, como por ejemplo, el predominio de un único sector en la planificación de la actividad ambiental, la existencia de un proceso centralizado en la toma de decisiones y la deficiente interrelación y complementación, que impiden una acción integrada y concertada en la búsqueda de una solución común, a partir de la armonización de las actividades de los diferentes sectores que afectan en esta área, la zona costera y sus recursos

De igual manera se impone la capacitación profesional del recurso humano con el fin de preparar a los cuadros y directivos de la provincia y la realización de acciones encaminadas al logro de una educación ambiental, de manera que la población tome conciencia de la necesidad de protección del medio ambiente. Hoy uno de los temas priorizados en la provincia debe ser el manejo integrado de la bahía a fin de lograr la conservación de este ecosistema devenido símbolo de la ciudad.

Conclusiones

Como resultado de la investigación: La dimensión legislativa del MIZC en Cuba: El caso de la bahía de Cienfuegos, se arribaron alas siguientes conclusiones:

1. El MIZC constituye hoy uno de los enfoques más importantes, necesarios y novedosos a considerar para el manejo y gestión sostenible de las zonas costeras. Su dimensión legislativa y reglamentaria, tema insuficientemente tratado desde la perspectiva teórica, reviste importancia medular para emprender la tutela lógico-formal de la zona costera como objeto de regulación.
2. La existencia de un adecuado marco político e institucional, que permite la implementación del MIZC en Cuba, es una fortaleza con que cuenta el país en aras de proteger y usar de forma sostenible las zonas costeras. Los instrumentos de política ambiental identifican con exactitud la problemática que da inicio a al proceso de MIZC y definen principios y planes de acciones en función de maximizar los beneficios que aportan las zonas costeras y minimizar los efectos perjudiciales de los usos que en ella tienen lugar. Desde el punto de vista institucional, la dirección general del proceso por parte del CITMA y la identificación de todos los OACEs con incidencia en el MIZC resulta un elemento que viabiliza la implementación de los planes y programas de manejo.
3. El marco legislativo y reglamentario vigente en Cuba referente al MIZC cuenta con un gran número de cuerpos jurídicos de diferentes rangos normativos y fechas de entrada en vigor. Algunas disposiciones ponen especial énfasis en la función protectora, estableciendo sistemas de medidas administrativas sin que, en todos los casos, cuenten con los elementos organizativos suficientes que garanticen su consecuente aplicación. También quedan áreas cuya implementación se encuentra en un estadio primario como es el caso del Decreto Ley 230/02 “De Puertos.”
4. El Decreto-Ley 212/00 “Sobre Gestión de la zona costera” presenta problemas en su soporte teórico, los cuales son identificados en el cuerpo de la presente investigación. Este cuerpo legal no cuenta con un marco conceptual adecuado, obvia la definición de los límites aéreos de la zona costera y establece los usos de las zonas costeras pero no se pronuncia en función la forma de resolución de conflictos.

5. La Estrategia Territorial Integrada de la provincia de Cienfuegos, contempla como una de las esferas claves la protección y conservación de la bahía, estableciendo acciones concretas que propician el manejo integrado de dicho ecosistema. Esto constituye un pilar importante desde el punto de vista político en lo concerniente a la implementación del MIZC en este ecosistema.
6. La creación de la Comisión de Cuencas y Áreas Costeras de la bahía, creó un escenario de altísimo valor para la articulación de acciones, investigaciones y discusiones que permiten organizar el esfuerzo y alcanzar objetivos de forma más efectiva.
7. El estado de implementación de los principales cuerpos legislativos y reglamentarios sobre MIZC vigentes en Cuba de manera general y en particular hecho en la bahía de Cienfuegos es aún insuficiente para obtener resultados satisfactorios en el manejo integral de la misma. Existen dificultades relativas a la delimitación y la señalización de las zonas de maras, falta de control y supervisión legal en el área y desconocimiento por parte de organismos ubicados en el litoral de la legislación sobre MIZC en la bahía de Cienfuegos.
8. El Reglamento Técnico Jurídico para el Uso Sostenido de la bahía de Cienfuegos, como normativa específica vigente en la provincia requiere de una revisión exhaustiva, puesto que adolece de una visión integrada, que garantice la instrumentación adecuada de las políticas del territorio y se atempere a la realidad de los enfoques actuales de manejo integrado de zonas costeras.

Recomendaciones

Una vez expuestas las conclusiones del presente trabajo, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Incentivar los estudios jurídicos sobre el MIZC, proyectándose la organización de talleres y seminarios que contribuyan al conocimiento del MIZC, en especial en asignatura Derecho Ambiental en la carrera de Licenciatura en Derecho.
2. Sistematizar y revisar desde el punto de vista legislativo, los principales instrumentos analizados en la presente investigación a los efectos de armonizar el escenario legislativo sobre MIZC en Cuba.
3. Proponer la revisión inmediata del Decreto-Ley 212/00 “Sobre Gestión de la zona costera”, focalizando la tutela jurídica de la zona costera a partir de las fortalezas y debilidades analizadas en esta investigación. En dicha reforma se deberá suplir las deficiencias que en materia de doctrina y técnica jurídica se han señalado, a fin de garantizar la eficiencia de la norma.
4. La Comisión de Cuencas y Áreas Costeras de la bahía de Cienfuegos debe ser revitalizada, con el fin de rediseñar su estructura y lograr el cumplimiento de un adecuado cronograma que conduzca a la implementación de la misma.
5. Solicitar al CITMA la inmediata revisión del actual estado de implementación de los cuerpos legales, específicos y complementarios en la bahía, con el objetivo de lograr una coherencia con los lineamientos políticos nacionales y territoriales y con el escenario legislativo vigente en el país.
6. Desde el punto de vista legal se propone, la revisión inmediata del Reglamento Técnico Jurídico para el Uso Sostenido de la bahía de Cienfuegos teniendo en cuenta el análisis realizado en la presente investigación.
7. Se sugiere a su vez que las propuestas de modificación y actualización legal en la provincia se realicen en el seno de equipos de trabajo multidisciplinarios.

Anexo №.1

Tabla resumen de Legislación sobre MIZC en Cuba.

Objetivo: Relacionar por orden jerárquico la normativa nacional referida al MIZC.

Marco legislativo

LEY №	TÍTULO	FUENTE
Constitución de la República	Constitución de la República	Gaceta Oficial de la República, Edición Extraordinaria, del 7 de julio de 1992.
Ley No. 1/ 77	Ley de Protección al Patrimonio Cultural	Gaceta Oficial de la República, Edición Ordinaria No. 29, del 6 de agosto de 1977.
Ley No. 59/87	Código Civil	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición del 15 de octubre de 1987.
Ley No. 62/87	Código Penal	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición del 23 de enero de 1987.
Ley No. 76/95	Ley de Minas	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.3 del 23 de enero de 1995.
Ley No. 77/95	Ley de la Inversión Extranjera	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No.3 del 6 de septiembre de 1995.
Ley No. 81/97	Ley de Medio Ambiente	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No.7 del 11 de julio de 1997.
Ley No. 85/98	Ley Forestal	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.48 del 30 de agosto de 1998.

DECRETO-LEY Nº	TÍTULO	FUENTE
Decreto-Ley No. 1/77	Del Mar Territorial de la República de Cuba	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.6 del 26 de febrero de 1977.
Decreto-Ley No. 2/77	De la Zona Económica Exclusiva de la República de Cuba	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.6 del 26 de febrero de 1977.
Decreto-Ley No. 138/93	De las Aguas Terrestres	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.9 del 2 de julio de 1993.
Decreto-Ley No. 158/95	De la Zona Contigua de la República de Cuba	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.14 del 11 de mayo de 1995.
Decreto-Ley No. 164/96	Reglamento de Pesca	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.26 del 22 de julio de 1996.
Decreto-Ley No.201/99	Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.84 del 24 de diciembre de 1999.
Decreto-Ley No.200/00	De las Contravenciones en Materia de Medio Ambiente	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No. del 22 de enero del 2000.
Decreto-Ley No.212/00	Gestión de la Zona Costera	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.68 del 14 de agosto del 2000.
Decreto-Ley No.230/02	De Puertos	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No. 48 del 13 de septiembre del 2002.

Marco Reglamentario

DECRETO Nº	TÍTULO	FUENTE
Decreto No. 179/93	Protección, Conservación y Uso de los Suelos y sus Contravenciones	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No.4 del 26 de febrero de 1993.
Decreto No.274/2002	Reglamento de Puertos	Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No. del 24 de diciembre del 2002.

Anexo №.2

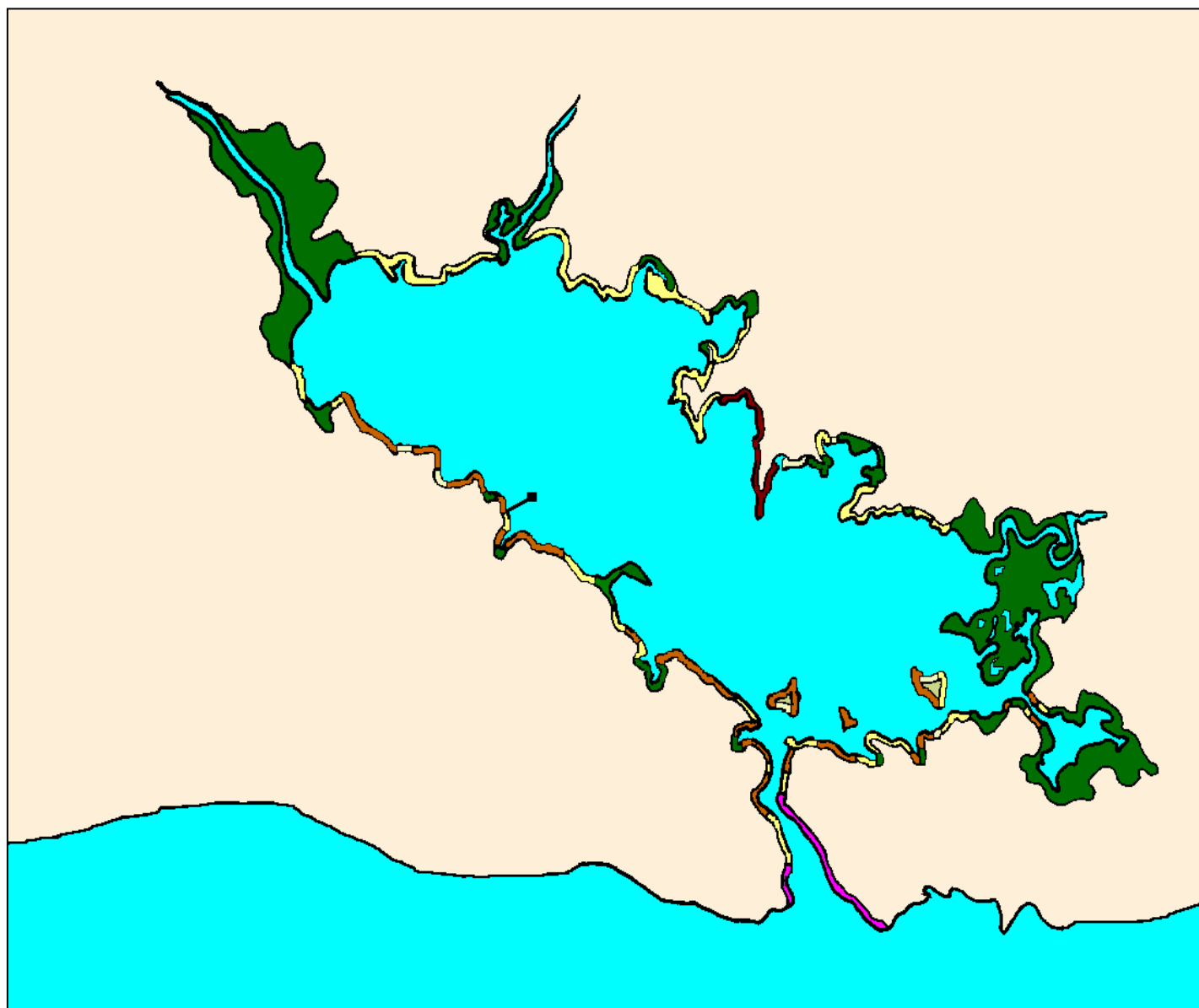
Objetivo: Referenciar las normas cubanas relativas a la zona costera conforme al sistema de gestión ambiental de la serie ISO-14000.

1. **NC 22:1999.** Lugares de baño en costas y en masas de aguas interiores.
Requisitos higiénico- sanitarios.
2. **NC 23:1999.** Franjas forestales de las zonas de protección a embalses y cauces fluviales.
3. **NC 24:1999.** Eliminación de contaminantes en talleres galvánicos. Parámetros de vertimiento.
4. **NC 25:1999.** Evaluación de los objetos hídricos de uso pesquero.
Especificaciones
5. **NC 27:1999.** Vertimiento de aguas residuales a las aguas marítimas y al alcantarillado. Especificaciones.
6. **NC 28:1999.** Calidad del suelo. Clasificación de las tierras afectadas para la restauración.
7. **NC 29:1999.** Calidad del suelo. Restauración de las tierras. Términos y definiciones
8. **NC 30:1999.** Calidad del suelo. Tierras alteradas. Requisitos generales para la restauración.
9. **NC 33:1999.** Calidad del suelo. Requisitos generales para la clasificación de los suelos según la influencia sobre ellos de las sustancias químicas contaminantes.
10. **NC 35:1999.** Calidad del suelo. Reglas para la restauración de la fertilidad de los suelos.
11. **NC 36:1999.** Calidad del suelo. Método para la determinación de la erosión potencial de los suelos.
12. **NC 38:1999.** Calidad del suelo. Determinación de la acidez, Hidrógeno y Aluminio cambiables.
13. **NC 110:2001.** Calidad del suelo. Determinación de la humedad del suelo.
Método gravimétrico.
14. **NC 112:2001.** Calidad del suelo. Determinación de la conductividad eléctrica y de las sales solubles totales en suelos afectados por la salinidad.

15. **NC 133:2002.** Residuos Sólidos Urbanos. Almacenamiento, recolección y transportación. Requisitos higiénicos-sanitarios y ambientales.
16. **NC 134:2002.** Residuos Sólidos Urbanos. Tratamiento. Requisitos higiénicos-sanitarios y ambientales.
17. **NC 135:2002.** Residuos Sólidos Urbanos. Disposición Final. Requisitos higiénicos-sanitarios y ambientales.

Anexo №. 3

Mapa de la bahía de Cienfuegos

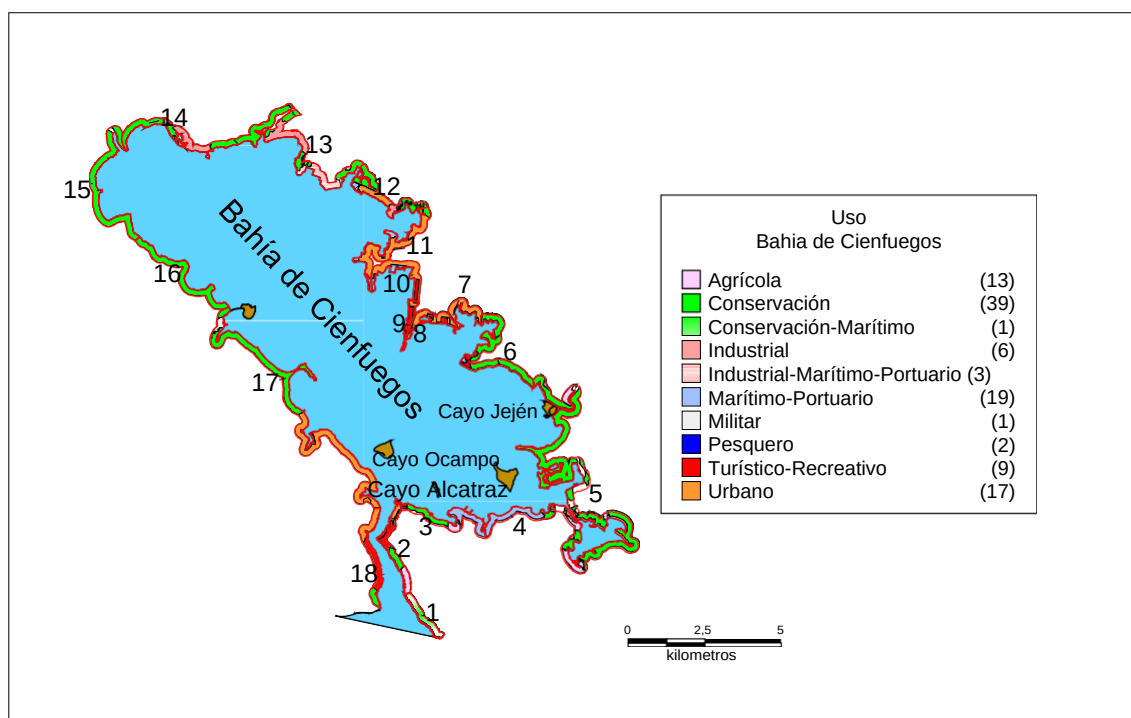


LEYENDA

-  COSTA BAJA CON CAMELLON
-  COSTA BAJA SIN CAMELLON
-  COSTA BAJA DE MANGLAR
-  COSTA ACANTILADA
-  PLAYA
-  COSTA INDEFINIDA

Anexo № 4

Mapa de usos de la bahía de Cienfuegos



Anexo № 5

Factores y actores claves de la Autoridad Local de Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras de la Bahía de Cienfuegos

Factores claves:

1. Modelo de desarrollo económico y social del país.
2. Política y legislación ambiental.
3. Cultura y educación ambiental de la sociedad.
4. Ordenación territorial y urbanística.
5. Relaciones internacionales del país y política de colaboración.
6. Convenciones y leyes internacionales.
7. Desastres naturales y tecnológicos.
8. Política de desarrollo turístico, portuario, agropecuario, forestal, pesquero, industrial y azucarero.
9. Proyecto provincia Cienfuegos por la calidad de vida.

Actores claves:

1. Gobierno Provincial.
2. Gobiernos municipales y Consejos Populares.
3. Delegación del CITMA y sus entidades.
4. Autoridad local de manejo. (Propuesta para constituir).
5. Dirección Provincial de Planificación Física.
6. Delegación Provincial de Recursos Hidráulicos y sus empresas.
7. Universidad “Carlos Rafael Rodríguez”.
8. Consejo Académico de la Maestría de “Manejo Integrado de Zonas Costeras”
Facultad de Humanidades.
9. Delegación Provincial del MINAG, y sus entidades y empresas.
10. Consejo de cooperación de la pesca y sus entidades.
11. Administración del recinto portuario. (Propuesta para constituir por
MITRANS/según Decreto-Ley 230).
12. Delegación Provincial del MINTUR y sus entidades.
13. Dirección Provincial de Comunes.
14. Dirección Provincial de Salud.

15. Dirección Provincial de Educación
16. Dirección Provincial de Cultura
17. Dirección Provincial del INDER
18. Grupo Empresarial Agro-Industrial Azucarero y sus entidades.
19. Dirección Provincial de Planificación y Economía.
20. Consejo de Cooperación del MITRANS y sus entidades.
21. Consejo de Cooperación del MINBAS y sus empresas.

Actores internos

Subordinación Territorial:

- Gobierno Provincial.
- Gobiernos municipales, Consejos Populares y Factores municipales.
- Autoridad local de Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras de la Bahía de Cienfuegos.
- Dirección Provincial de Economía y Planificación.
- Dirección Provincial de Planificación Física.
- Empresa Provincial de la Industria Alimenticia.
- Dirección Provincial de Comunales.
- Dirección Provincial de Salud (Incluye CEPHE).
- Dirección Provincial de Educación.
- Dirección Provincial de Cultura.
- Dirección Provincial del INDER.
- Dirección Provincial de Comercio.
- Empresa Provincial de Transporte.
- Dirección Provincial de Vivienda.
- Emisora Provincial de Radio.

Subordinación vertical:

- Delegación Provincial del CITMA y sus entidades.
- Delegación Provincial de Recursos Hidráulicos y sus empresas (Acueducto y Alcantarillado).
- Universidad “Carlos Rafael Rodríguez”.

- Consejo Académico de la Maestría de “Manejo Integrado de Zonas Costeras” Facultad de Humanidades.
- Organizaciones políticas y de masas (UJC, CDR, FMC, CTC, ANAP y ACRC).
- Consejo de cooperación de la Pesca (EPICIEN, PESCACIEN, ASTISUR e Inspección pesquera).
- Consejo de cooperación del MITRANS, Navegación Caribe, Prácticos del Puerto, Seguridad Marítima).
- Administración del Recinto Portuario.
- Delegación del MINAGRI y sus entidades (Suelos, Servicio Estatal Forestal, Empresas Porcina, Flora y Fauna, Forestal, Cafetalera, Ganaderas, Cultivos Varios y otras).
- Delegación del MININT y sus dependencias (Aduana, Guardabosque, Capitanía, Guarda Fronteras).
- Región Militar.
- Consejo de cooperación de la Industria Básica (CEN, Gases Industriales, Cemento, Refinería, OBE, Fertilizantes).
- Consejo de Cooperación del SIME (DIVED, SIME, PLASTIME, Oleohidráulica).
- Consejo de Cooperación del MINAL (Lácteo Escambray, Glucosa, Cárnico, Cereales).
- Grupo Empresarial Agro-azucarero y sus empresas.
- Delegación del MINTUR (CUBANACÁN, RUMBOS, ISLAZUL, CAMPISMO y resto de sus entidades).
- MICONS (Asociación Constructiva Cienfuegos e Industria de la Construcción).
- Tiendas Recaudadoras de Divisa (CIMEX, CUBALSE, CARIBE).
- Perla Visión.
- Periódico “5 de Septiembre”.
- MINVEC.
- GEOCUBA.

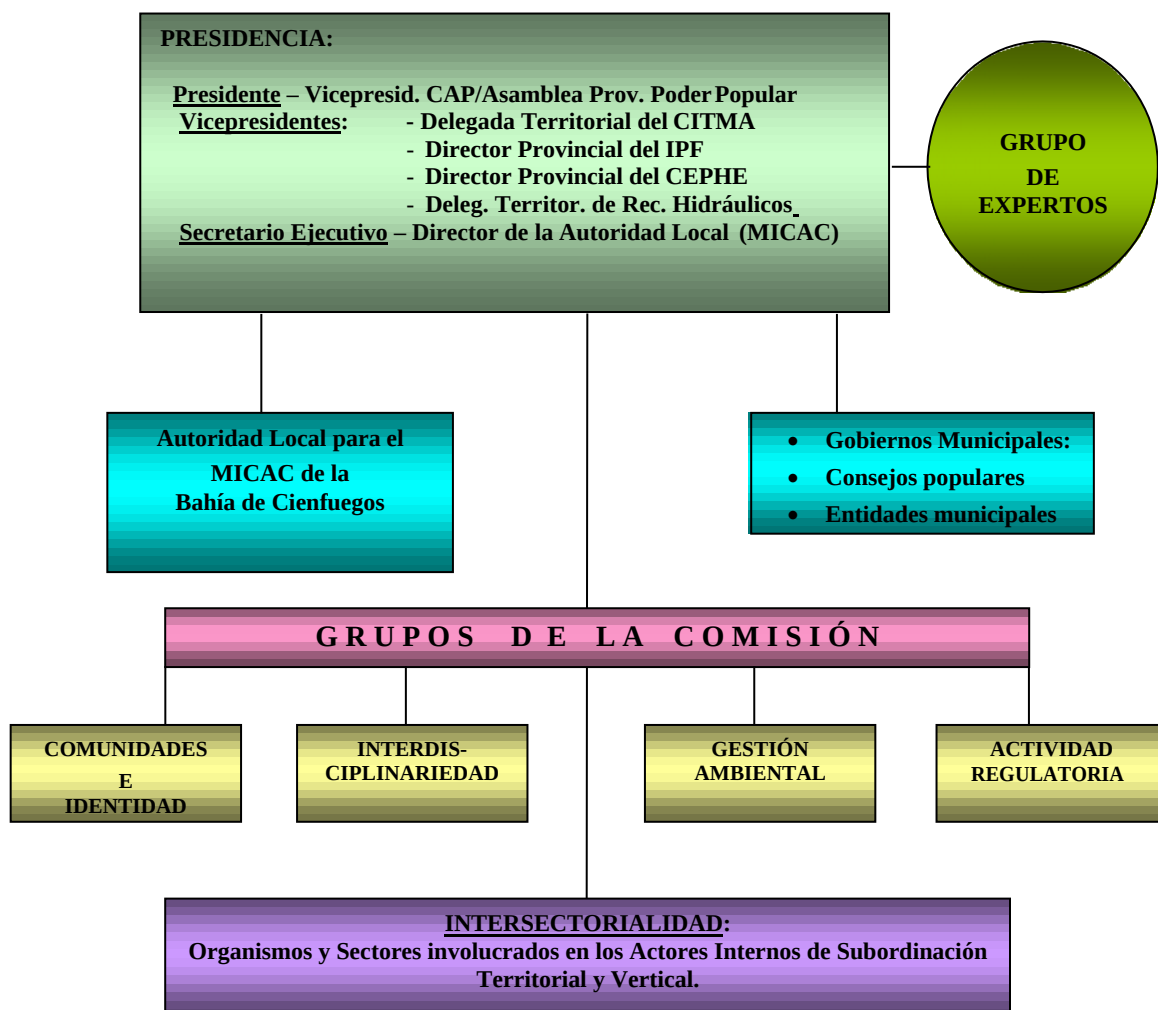
Actores externos:

- Asamblea Nacional del Poder Popular.
- Consejo de Estado.
- Consejo de Ministros y su Comité Ejecutivo.

- Organismos de la Administración Central del Estado.
- Centro de Información, Gestión y Educación Ambiental.
- Instituto de Ecología y Sistemática.
- Agencia de Ciencia y Tecnología.
- UNESCO.
- FAO.
- PNUMA.
- PNUD.
- Proyecto GEF.
- Organizaciones no Gubernamentales.
- Otros.

Anexo Nº 6

ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN DE MANEJO INTEGRADO DE CUENCAS Y ÁREAS COSTERAS DE LA BAHÍA DE CIENFUEGOS



Anexo № 7

Facultades de la Autoridad Local de Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras de la Bahía de Cienfuegos

1. Exigir a los organismos, empresas y entidades que se consideran fuentes contaminantes de las cuencas y la Bahía, la elaboración de un plan de medidas a corto, mediano y largo plazo que permita mitigar o eliminar los efectos negativos.
2. Contratar y financiar los diagnósticos y planes de manejo de cada cuenca (Damují, Salado, Caonao, Arimao y el Arroyo Inglés), así como otros estudios que se necesiten para el Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras.
3. En vinculación con los organismos rectores, la comunidad científica, los organismos, municipios y empresas, proponer a la Comisión Provincial de Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras y al Consejo de Administración Provincial el Plan de Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras de la Bahía de Cienfuegos.
 - Exigir la implementación y el cumplimiento del correspondiente plan de acción a las empresas, entidades y organismos.
 - Contribuir y exigir la implementación y cumplimiento del correspondiente plan de acción por los gobiernos municipales, atendiendo prioritariamente a la participación comunitaria.
4. Cobrar los ingresos procedentes del impuesto por la utilización de la Bahía de Cienfuegos y la zona costera del Área de Manejo propuesta en la fosa de Jagua, por el uso del Litoral y Marítimo Portuario en moneda nacional y convertible, destinándolo al saneamiento, conservación y desarrollo de la Bahía de Cienfuegos, las Cuencas Tributarias y la fosa de Jagua, según presupuesto y prioridades aprobados por el Consejo de la Administración Provincial.
5. Contratar y pagar los servicios de limpieza del Espejo de Agua del Litoral de la Bahía y los ríos, exceptuando aquellos casos en que se compruebe que la causa de la contaminación es una empresa o entidad, en tal caso, ella asumirá la responsabilidad establecida por la ley.
6. Fortalecer las actividades de Inspección Estatal en las cuencas (Damují, Salado, Caonao, Arimao y Arroyo Inglés), y la Bahía, coordinando con las instituciones de Inspección Estatal correspondientes para establecer planes de medidas que logren

mitigar o eliminar sus aportes contaminantes (incluido contaminación marina por el tráfico de buques).

7. Proponer la adecuación del Reglamento de Bahía aprobado en 1994 al contexto actual y hacer cumplir sus contravenciones cuando sea aprobado.
8. Dictar resoluciones, instrucciones o cuantas medidas sean necesarias para lograr la reducción de la contaminación, los usos conflictivos y propiciar el Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras.
9. Proponer mecanismos de incentivo económicos y reconocimientos morales a empresas que comprometan y cumplan acciones a mediano plazo para la solución de sus vertimientos indeseables.
10. Aprobar las inversiones, construcciones y servicios que se realicen en la Bahía de Cienfuegos, la zona costera del Área de Manejo propuesta y las cuencas hidrográficas Damují, Salado, Caonao, Arimao y Arroyo Inglés.
11. Mantener el control de los vertimientos de residuales, del monitoreo sistemático que realiza el Centro de Estudios Ambientales, y de otras actividades priorizadas en el Plan de Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras.
12. Exigir y cobrar la indemnización por daños ambientales a la Bahía de Cienfuegos la zona costera del Área de Manejo propuesta en la fosa de Jagua y Cuencas (Damují, Salado, Caonao, Arimao y Arroyo Inglés), a las personas jurídicas y naturales cuando proceda por la ley.
13. Facilitar, promover y colaborar con la ejecución de proyectos de Investigación – Desarrollo e Innovación Tecnológica, priorizando el trabajo social en comunidades y el aprovechamiento económico de los residuales.
14. Proponer e implementar la estrategia de Educación Ambiental para el Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras de la Bahía de Cienfuegos, estableciendo estrechos vínculos y convenios con los organismos, los medios de comunicación social, municipios y comunidades.
15. Controlar que se cumplan los Convenios Internacionales de los cuales Cuba es signataria, así como las Leyes, Decretos Leyes, Decretos y Resoluciones en la Bahía y las cuencas hidrográficas Damují, Salado, Caonao, Arimao y Arroyo Inglés, así como la zona costera del Área de Manejo propuesta.
16. Contribuir e integrar acciones para fortalecer la ejecución de los programas de reforestación en las fajas hidrorreguladoras de los espejos de agua, la protección de los suelos, la flora y la fauna, así como la calidad del agua.

17. Desempeñar la secretaría ejecutiva de la Comisión Provincial de Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras de la Bahía de Cienfuegos.

Anexo № 8

Guía de entrevista

1. ¿Qué importancia le atribuye usted a la bahía de Cienfuegos?
2. ¿Cuáles son las atribuciones que su organismo, empresa o entidad le han sido conferidas a fin de llevar a cabo el uso y protección de la bahía?
3. ¿Cuáles son las normas jurídicas que hacen posible dicho uso o protección con respecto a su organismo, empresa o entidad?
4. ¿En qué estado se encuentra la implementación de dichas normas?
5. Principales ventajas e inconvenientes que presentan las mismas.
6. ¿Conoce usted qué es el MIZC?
7. ¿Qué acciones realiza su organismo en función del MIZC en la bahía de Cienfuegos?

Relación de las entrevistas aplicadas

Dra. Clara E. Miranda Vera, Especialista del Laboratorio Costero, Cienfuegos.

MSc. María Elena Castellanos González, Especialista del Laboratorio Costero, Cienfuegos.

MSc. Rodolfo Ripoll Salcines, Especialista de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos.

Teresa Lara Muñoz, Arquitecta urbanística del MPF.

MSc. Eugenio Olalde Chang, Especialista topográfico del MPF.

Petra Paula Hernández Escribano, Jefa del Departamento de Ordenamiento Territorial Provincial.

María Araujo Feito, Especialista del CITMA.

Anexo №. 9

Cuestionario aplicado

La presente encuesta está dirigida a los representantes y especialistas (vinculados con la materia de Medio Ambiente), de los organismos que como resultado de su actividad productiva, impactan las aguas de la bahía de Cienfuegos. Es por ello que solicitamos su colaboración brindándonos sus opiniones sobre la implementación del MIZC en la bahía de Cienfuegos. Es muy importante su valoración al respecto, por lo que le pedimos que preste atención a cada una de las preguntas de esta encuesta y responda con sinceridad y responsabilidad las mismas. Muchas gracias.

Objetivos de la Encuesta Aplicada:

1. Demostrar que existe necesidad y voluntad de implementar el nuevo enfoque de MIZC.
2. Demostrar que existen conflictos entre usos, usuarios y usos – usuarios, como consecuencia de las actividades costeras que tienen lugar en la bahía de Cienfuegos.
3. Demostrar que existe necesidad de una adecuada interrelación y complementación, por parte de los usos y usuarios de la bahía, en la búsqueda de un Manejo Integrado de la misma.
4. Analizar si los niveles de gobierno responsabilizados con la resolución de los conflictos en la bahía, son los adecuados, en correspondencia con el enfoque de MIZC.
5. Demostrar la falta de correspondencia que existe, entre el tratamiento jurídico y el enfoque de MIZC en el manejo y gestión de la bahía de Cienfuegos.

1. Nombre.

2. Institución o Entidad.

3. Cargo que ocupa.

4. Profesión

5. Sexo.

5.1. _____ Femenino

5.2. _____ Masculino.

6. Cuáles son las razones por las que usted considera se debe implementar un nuevo enfoque para el manejo de los recursos de la bahía de Cienfuegos.

6.1 __ Por el agotamiento y sobreexplotación de los Recursos Naturales.

6.2 __ Por la contaminación de las aguas de la bahía como consecuencia de los usos a que está sometida.

6.3 Por el daño a que se ha visto sometido el ecosistema bahía.

6.4 Por los beneficios económicos que ofrecen las aguas de la bahía.

6.5 Por las futuras oportunidades económicas que pudieran derivarse de sus aguas.

6.6 Otros.

6.7. No sé.

7. Las actividades que realiza su organismo sobre la bahía producen un impacto:

10.1 Positivo

10.2 _ Negativo

10.3 Indeterminado

10.4_ No hay Impacto

8. A qué instancias o niveles de gobierno, considera usted deberían resolverse los problemas del impacto de las aguas de la bahía y se lleva cabo el MIZC.

12.1 Nacional

12.2_ Provincial

12.3_ Municipal

12.4 Local

12.5_ Intergubernamental

9. Considera usted que la legislación existente en la provincia, en materia de MIZC, es la adecuada para resolver los conflictos de forma integrada.

14.1 Sí

14.2 _ No

14.3 _ No sé

10. Considera usted que la legislación existente en la provincia, en materia de MIZC, es cumplida por los diferentes organismos:

15.1 Total

15.2_ Parcial

15.3 _ No se cumple

¿Por qué?:

a) Por falta de personal y mecanismos de control.

b) Por falta de conocimiento sobre el tema.

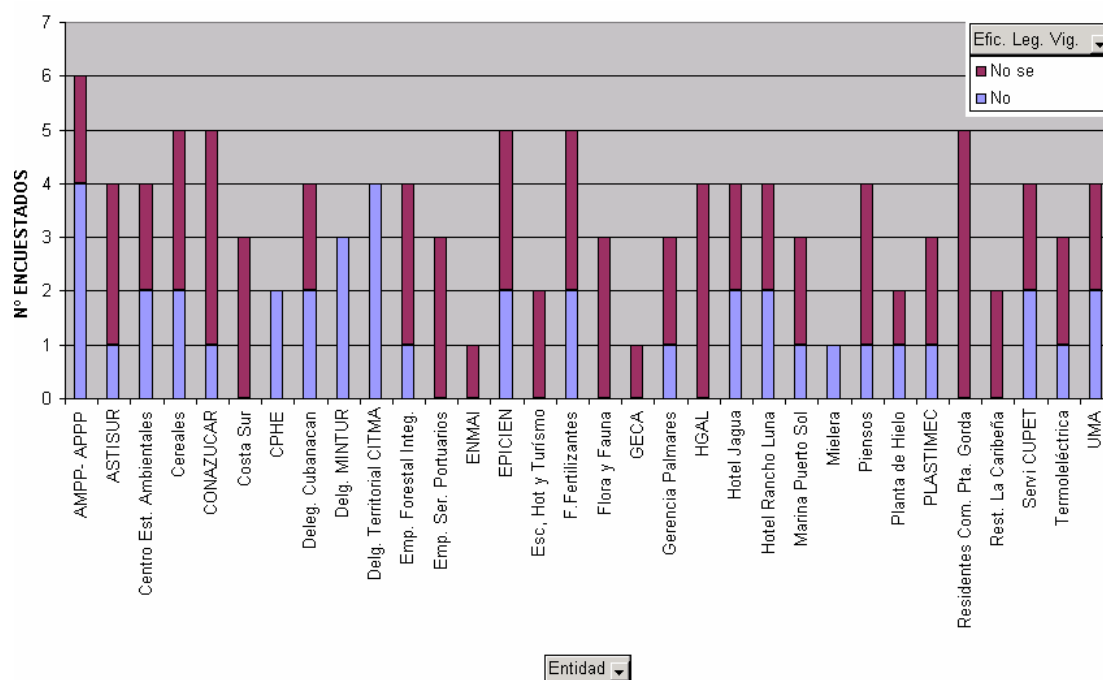
c) Por falta de Financiamiento.

11. Proponga 3 sugerencias de cómo resolver los conflictos existentes en el Manejo de la Bahía de Cienfuegos.

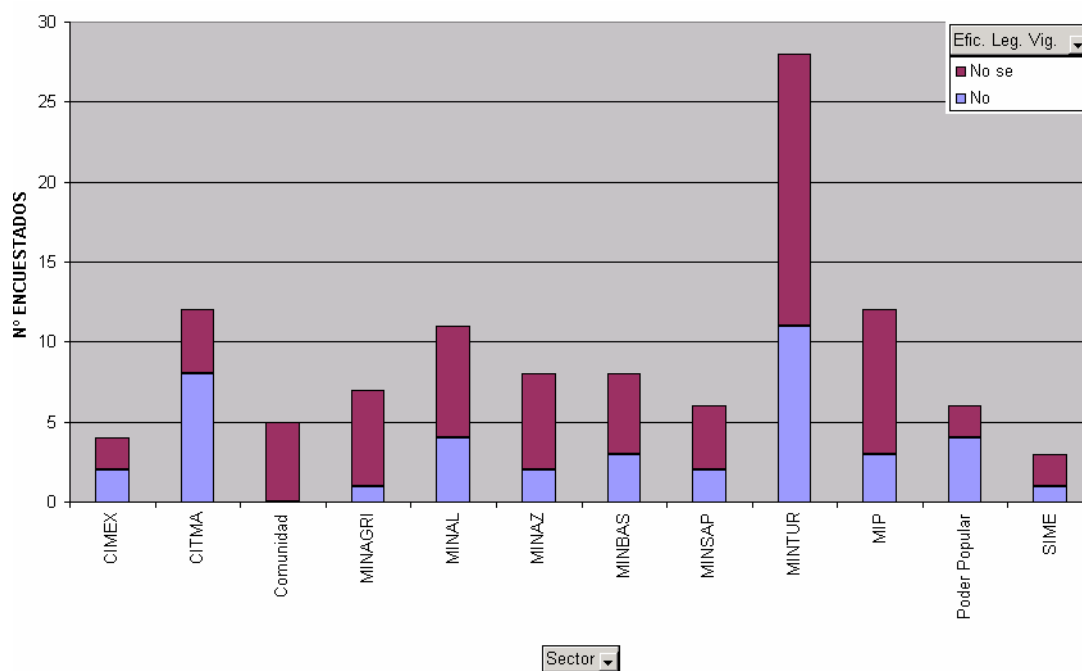
Anexo N.º 10

Resultados del cuestionario aplicado

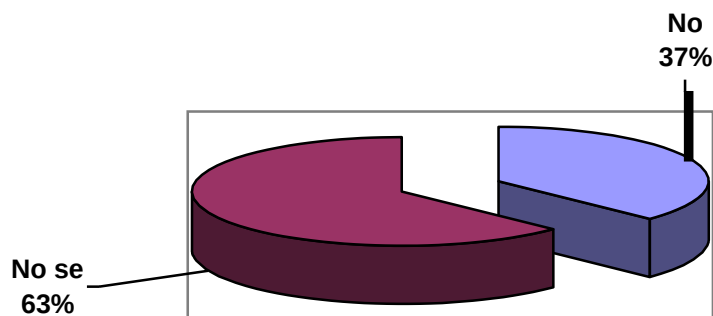
Eficacia de la legislación en materia MIZC



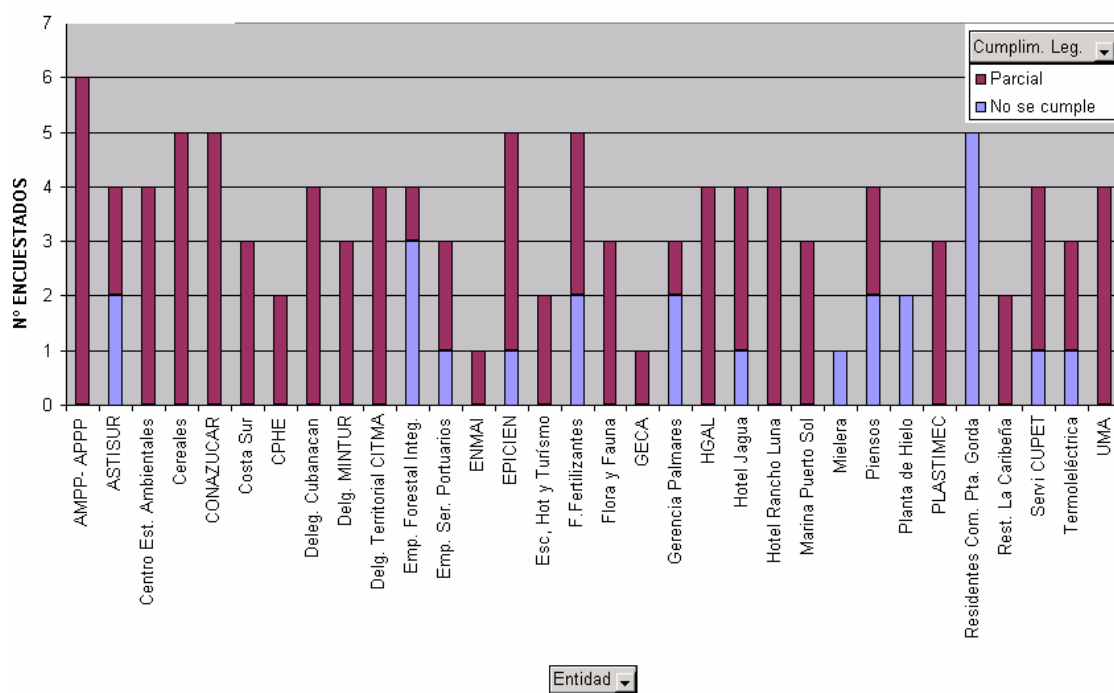
Eficacia de la legislación en materia de MIZC



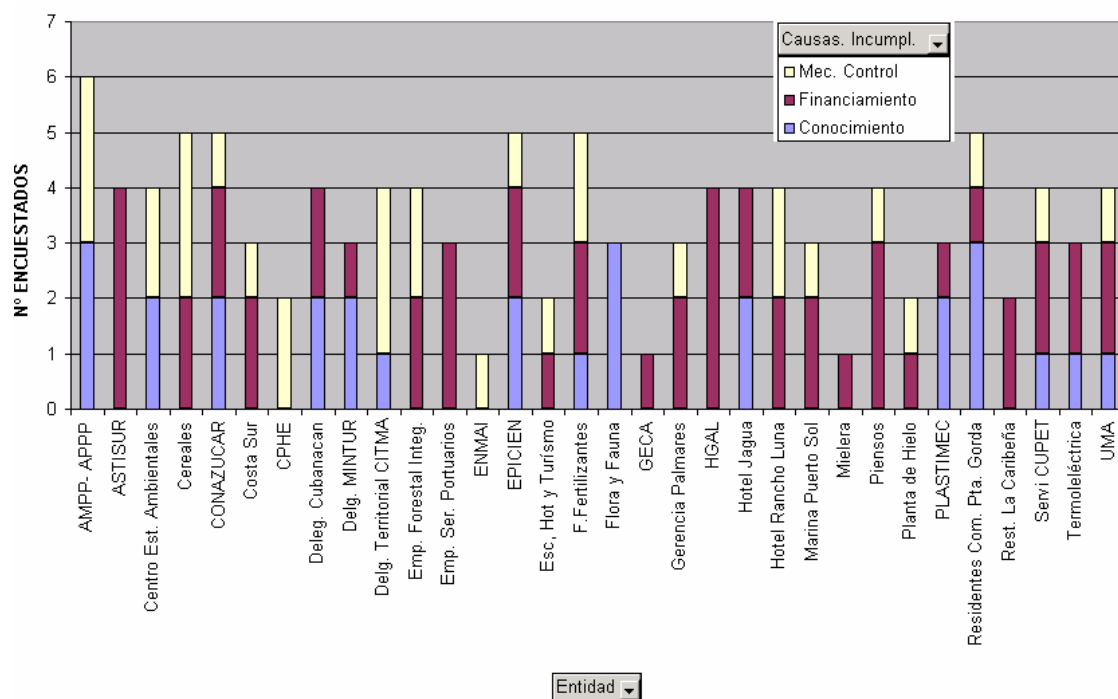
Eficacia de la legislación en materia MIZC



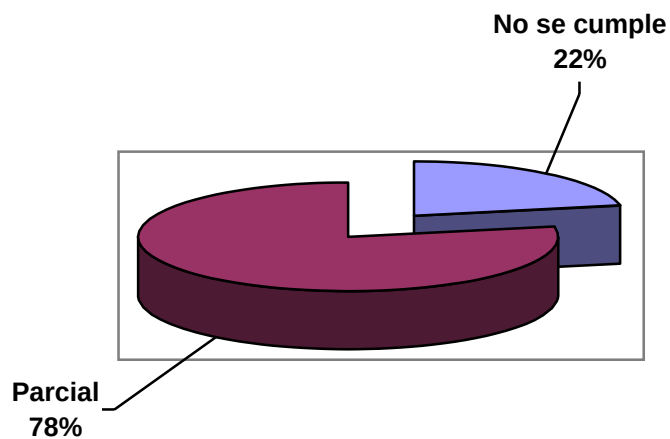
Cumplimiento de la legislación en materia de MIZC



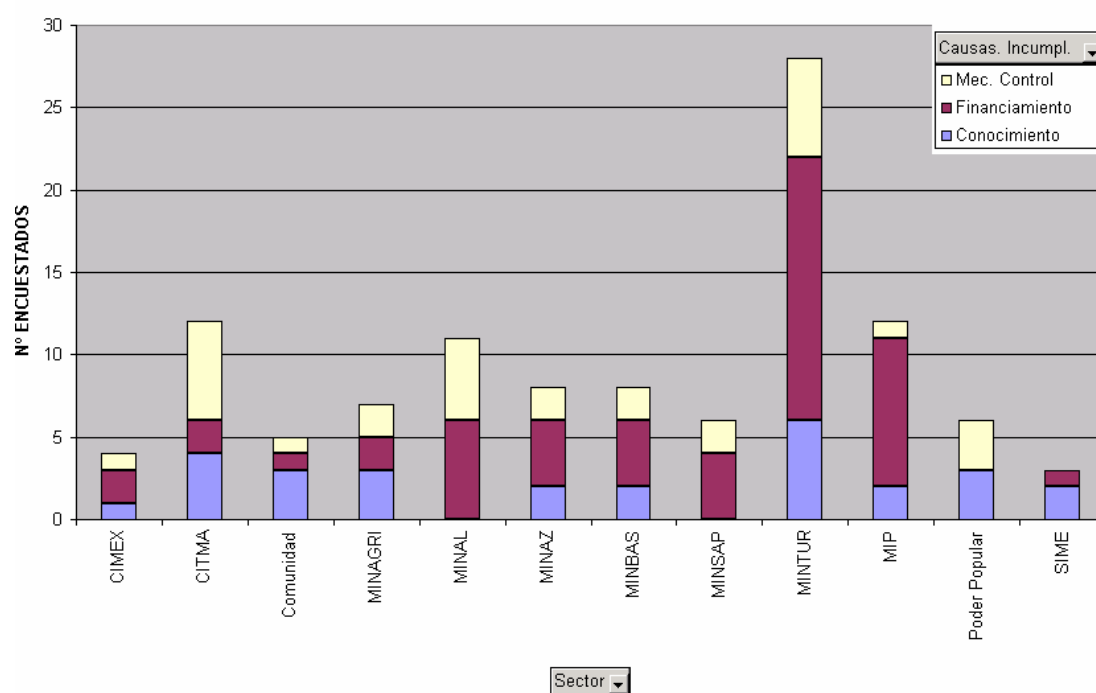
Cumplimiento de la legislación en materia MIZC



Cumplimiento de la legislación en materia de MIZC



Causas de Incumplimiento de la legislación en materia de MIZC



Documentos primarios. Convenios internacionales

- Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar, (10 de diciembre de 1982). Tomado de: <http://www.un.org/Depts/los/unclos/UNCLOS-TOC.htm>, 23 de abril del 2006.
- Declaración sobre el Medio Humano, (16 de junio de 1972). Tomado de: <http://www.cndh.org.mx/principal/document/jurídica/tratin/INSTRUMENTOS/DOCUMENTOS/DOC15.htm>, 20 de marzo del 2006.
- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su eliminación, (5 de mayo de 1992). Tomado de: http://www.conama.CL/gestion_ambiental/acuerdos/inter/Basile_A.htm, 20 de marzo del 2006.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio Ambiente y Desarrollo (3-14 de junio de 1992). Tomado de: http://www.sma.df.gob.mx/acuerdos/declaracion_de_rio.htm, 20 de marzo del 2006.

Documentos Primarios: Legislación Cubana

- Cuba. Leyes, Decretos, etc. La Constitución de la República de Cuba. -- La Habana: Editora Política, 1992.-- 59p.
- Cuba. Leyes, Decretos, etc. Ley No. 59/87. Código Civil. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición 15 de octubre, 1987.
- Cuba. Leyes, Decretos, etc. Ley No. 77/95. De La Inversión Extranjera. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Extraordinaria No. 3 del 6 de septiembre, 1995.
- Cuba. Leyes, Decretos, etc. Ley 81/97. Ley De Medio Ambiente. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Extraordinaria No. 7 del 11 de julio, 1997.
- Cuba. Leyes, Decretos, etc. Ley No. 1323/76. Ley de la Organización de la Administración Central del Estado. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Extraordinaria No.15 del 11 de enero de 1980.
- Cuba. Leyes, decretos, etc. Ley 33/81. Ley de Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- En Gaceta

Oficial de la República de Cuba. – La Habana: Edición Extraordinaria No. 17 de 18 de enero de 1990.

- Cuba. Leyes, Decretos-Leyes, etc. Decreto-Ley No. 1/77. Del Mar Territorial de la República de Cuba. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 6 del 26 de febrero, 1977.
- Cuba. Decretos-Leyes, etc. Decreto-Ley No. 2/77 De la Zona Económica Exclusiva de la República de Cuba. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 6 del 26 de febrero, 1977.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley No. 147/94. De la Reorganización de los Organismos de la Administración del Estado. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 2 del 21 de abril, 1994.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley No. 158/95. De la Zona Contigua de la República de Cuba. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 14 del 11 de mayo, 1995.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 164. Reglamento de Pesca. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 26 del 22 de julio, 1996.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley No. 201. Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 84 del 24 de diciembre, 1999.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 200. De las Contravenciones en Materia de Medio Ambiente. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria del 22 de enero, 2000.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 212. Gestión de la Zona Costera. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 68 del 14 de agosto, 2000.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 230. De Puerto. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria del 13 de septiembre, 2002.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto 274. Reglamento de Puertos. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria del 24 de diciembre, 2002.

- Cuba. Asamblea Nacional del Poder Popular. Reglamento de las Asamblea nacional del Poder Popular. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria del 25 de Diciembre de 1996.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Resolución No. 87/96. Reglamento para el cumplimiento de los compromisos contraídos por la República de Cuba en la Convención de CITES. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 38 del 18 de noviembre, CITMA, 1996.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Resolución No. 77/99. Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. -- En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria del 6 de agosto, CITMA, 1999.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Resolución No. 36/99. Establecimiento de Impuesto por la Utilización y Explotación de los Recursos Naturales de la Bahía de La Habana. - En Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 83 del 23 de noviembre, CITMA, 1999.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Reglamento de las Administraciones Municipales y Provinciales del Poder Popular. -- Acuerdo No.4047 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de 4 de junio del 2001.
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Reglamento Técnico Jurídico para el Uso Sostenido de la Bahía de Cienfuegos. -- Consejo de la Administración Provincial. Cienfuegos, 30 de noviembre, 1994. – 27p.

Documentos Secundarios:

- Álvarez Boudet B. Derecho Marítimo/B. Álvarez Boudet.-- La Habana: [s.n], 1986. -- 120p.
- Arellano Acosta, D. M. El enfoque ecosistémico para el desarrollo sostenible mediante la promoción de sinergias en la escala nacional. Tomado de: [http://www.medioambiente.cu/deselac/downloads/Enfoque%20ecosist%20mico%20\(a%20rt%20Dculo\).pdf](http://www.medioambiente.cu/deselac/downloads/Enfoque%20ecosist%20mico%20(a%20rt%20Dculo).pdf)., 26 de abril del 2006.
- Barnett, W. Aspectos jurídicos del MIZC. Caso estudio: Bahía de La Habana./ Wendy Barnett; Dra.Eulalia Viamontes, tutora --Trabajo de Diploma, UH(La Habana), 2001-- 120 h.: ilus.

- Bases para Integrar la Gestión de la Zona Costera, tomado de: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>., 3 de marzo del 2006.
- Blasco Díaz, J. L. régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral. Tomado de: http://www.mma.es/costas/htm/dominio/ley/ley_4htm., 12 de abril de 2006.
- Boelaert-Suominen, S. Legal and insitutional aspects of Integrated Coastal area Management in National Legislation Development Law Service Legal Office, Food and Agriculture Organization-- Rome: [s.n], December 1994. -- 340p.
- Brañes, R. Manual de Derecho Ambiental Mexicano/R. Brañes.-- México: Editorial de la Fundación mexicana para la educación Ambiental, 1995.-- 30p.
- Cañizares Acebedo, D. Teoría del Derecho en Cuba/Diego Cañizares.-- La Habana.: Editorial Pueblo y Educación, 1979. -- 435p.
- Castellanos, M. E. Proyecto de Programa Integrado de Manejo Costero en la bahía de Cienfuegos. Resúmenes IV Congreso de Ciencias del Mar/ M. E. Castellanos. --La Habana: [s.n], Septiembre 1997. -- 45p.
- -----, Conferencias de temas actuales. Maestría de MIZC/ M. E. Castellanos, R. A. León. --Cuba: [s.n], 2002. -- 35p.
- -----, El Manejo Integrado de Cuencas y Áreas Costeras, nuevo paradigma en la gestión ambiental/ M. E. Castellanos, A. R León. -- Cienfuegos: [s.l]:[s.n], 2000. -- 40p.
- --, Enfoque y aplicación del concepto de MIZC en al provincia de Cienfuegos. Propuesta de proyecto del CITMA/ M. E. Castellanos... [et...al]. --Cienfuegos: [s.l]:[s.n], 2006. -- 35p.
- -----, Bahía de Cienfuegos: Usos, focos contaminantes y manejo actual de sus recursos/ M. E. Castellanos... [et...al]. -- Cienfuegos: [s.n], 1999. -- 40p.
- Carballo Lois, L.Los Usos de la Bahía de Cienfuegos. Tratamiento Jurídico e Institucional desde la Perspectiva del MIZC/ Lisset Carballo; MSc. Yailén Monzón, tutora. -- Tesis de maestría MIZC, UCF (Cf), 2004. -- 185p.
- Cicin-Sain B. Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Islands Press/ Biliانا Cicin-Saint, R. Knecht. --Washington, D.C: [s.n], 1998. -- 517p.

- Cuba. Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente. Estrategia Ambiental Nacional/ CITMA.-- La Habana: [s.n],1997.
- Cuba. Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente/ CITMA. Estrategia Ambiental Nacional.-- La Habana:[s.n], 2005-2010.
- Cuba. Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente/ CITMA. Estrategia Nacional de Educación Ambiental. -- La Habana: CITMA, 1997.
- Cuba. Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente/ CITMA. Estrategia Ambiental Provincial. Cienfuegos: [s.n], 1997.
- Cuba. Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente/ CITMA. Estrategia Provincial Integrada de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cienfuegos 2002-2007. Cienfuegos: CITMA, Abril 2002.
- Cobo Roura, N. La justicia ambiental ante las Salas de lo Económico en Cuba. Revista Cubana de Derecho (La Habana) 5(15): 5-10, Enero- Junio, 2000.
- Cuban Port Information.-- Ciudad de la Habana: Editorial Orbe I.C.L., 1984 -- p. 13-20. -- 30p.
- Derecho Ambiental Cubano.-- La Habana: Editorial Félix Varela: 2000. – 300p.
- D'Estefano Pisan, M.A. Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo/ M. A. D'Estefano. -- La Habana: Misterio de Educación Superior, 1983. -- 625p.
- De la Huerga F. G.Tutela del Medio Ambiente, especialmente en materia de costas. En Cuadernos de Derecho Judicial, Dominio Público: Aguas y Costas. Consejo General del Poder Judicial, 1993, Tomo III, Madrid.
- Dimensiones del MIZC. Tomado de: <http://www.cco.gou.co/mizc.html>., 25 de marzo del 2006.
- Estado del Manejo de la zona costera en Cuba. Taller de Línea de base y Diseño del Programa de Maestría en Manejo Integrado de Zonas Costeras en Cuba. Proyecto TIER II: Integrated Coastal Zone Management Education in Cuba. --La Habana, 25-28 Octubre 1999. -- 60p.
- Jamaica. Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.--Washington, D.C.: [s.n], Diciembre 1998. -- 41p.

- Fernández Modesto. Política Ambiental Cubana. Reflexiones para un desarrollo sostenible. Revista Cuba Socialista PCC. (Cuba) 7(6):2, 1998.
- García Ricardo, R. M. Problemática jurídica del MIZC/ Rosa Mónica García Ricardo; Dra. Eualia Viamontes, tutora. Tesis de Diploma, UH (La Habana), 1999.-- p. 130h.
- Garcini Héctor. Derecho Administrativo/Héctor Garcini. Primera edición. --La Habana: Editorial: Pueblo y Educación, 1981. -- 90p.
- Geografía Marítima del Puerto de Cienfuegos. Distrito Marítimo del Centro.— Cienfuegos: [s.n], 1991 -- 46p.
- Italia. Grupo Mixto de expertos sobre aspectos científicos de la contaminación del mar. The contributions of Science to Integrated Coastal Mangement. Reports and Studies. No. 61. FAO/ GESAMP. -- Roma: [s.n], 1999. -- 138p.
- Knecht, R. W. A Commentary on the Institutional and Political aspects of regional Ocean Governance. Ocean & Coastal Management. (Washington) 24 (1): 39-50, 1999.
- Ley de C. A de Baleares, de mayo del 2005. Tomado de: <http://www.lexureditorial.com/boe/200506/11132.htm>, 26 de abril del 2006.
- León A. R. Informe Final del Proyecto Territorial: Manejo Integrado de la Bahía de Cienfuegos/ A. León, M. E. Castellanos. -- Cienfuegos (Fondos de la Unidad de Ciencia y Tecnología del CITMA): [s.n], 2001.-- 43p.
- -----.Estudio Parcial del Monitoreo Permanente en la Bahía de Cienfuegos/ A. León, M. E. Castellanos.--Cienfuegos (Reporte Anual: Delegación del CITMA): [s.n], 1998. -- 30p.
- Martín M. Ramón. Tratado de Derecho Ambiental/ Ramón Martín. -- Madrid: Editorial Trivium S.A, 1991.-- p. 50p.
- Massieu Ruiz, J. F. Derecho urbanístico/ J. F. Massieu Ruiz. -- México: Editorial Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, 2004. --.80p.
- Miranda, C. La zona costera como totalidad ambiental. Primera aproximación.1er Taller de Manejo Integrado de Zonas Costeras. Memorias/ Clara Miranda.-- Santiago de Cuba: [s.n], 14 y 15 de Mayo del 2001.
- Metodología de la Investigación/ G. Rodríguez... [et...al].-- La Habana: Editorial Félix Varela, 2004.-- 378p.

- Morales M. E, Resultados Parciales del Monitoreo Permanente en la Bahía de Cienfuegos en el período correspondiente a 1990-1992/ M. E. Morales..—Cienfuegos: Academia de Ciencias de Cuba, 1992.
- Ortega D. R. Manual de Gestión del medio Ambiente/ D. R. Ortega y Rodríguez M. I. -- Bogotá: Fundación Mapfre, 1 994. --57p.
- ¿Qué es el MIZC? Tomado de: <http://www.cco.gou.co/mizc.html>., 25 de marzo del 2006.
- Rey Novoa, J. M. La Toma de Decisiones para el Manejo Integrado de la Bahía de Cienfuegos y Cuencas Tributarias/ Jesús Rey Novoa; Dra. Clara Elisa Miranda Vera, tutora.Tesis de Maestría de MIZC, UCF(Cf), 2004. -- 139h.
- PNUMA. Directrices para una Planificación y un Manejo Integrado de las Áreas Marinas de la Región del Gran Caribe. Programa ambiental del PNUMA. –Kingston: [s.n], 1996. -- 136p.
- Programa Ambiental del Caribe. Programa de las Naciones Unidad para el Medio Ambiente. Informe Técnico del PEC No. 42 1996. Directrices para una Planificación y un Manejo Integrado de las Áreas Costeras y Merinas en la Región del Gran Caribe. Tomado de: <http://www.cep.unep.org/pubs/Techreports/tr42es/chapter2.htm>, 24 de febrero del 2006.
- Programa del Centro Internacional de Investigación de los Recursos Costeros/Laboratorio de Ingeniería Marítima (CIIRC/LIM). Tomado de: <http://www.ucp.es/op/castella/receca/centros/centroinvestigacion@ciirc/lim.html>., 23 de marzo del 2006.
- Soresen, J. National and International Efforts at Integrated Coastal Management: Definitions, Achievements and Lessons. Ocean & Coastal Management (Washington)(5) 25: 3-41, 1997. – 200p.
- Valenzuela, L. H. Ordenamiento territorial para zonas costeras. Tomado de: <http://geocyberteca.8m.com/TEORICOLore.htm> , 30 de abril del 2006.
- Vallega, A. Fundamentals of Integrated Coastal Management/ A. Vallega. --The Nethenlands, Kluwer: [s.n], 1998. -- 264p.
- Viamosntes Gilbeaux E. Derecho Ambiental Cubano/ Eulalia Viamontes.-- La Habana: Editorial: Félix Varela, 2000. -- 210p.

- Villasol A.N. Estudios de la Contaminación en la Bahía de Cienfuegos. Informe Final / A. N, Villasol.... [et. al].-- La Habana: [s.n], 1990. --66p.
- The Netherlands. World Bank Environmental Department, the Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management, World Coast Conference/. World Bank Environmental Department. -- Noordwijk, the Netherlands: [s.n], 1-5 November 1993. --300p.
- Zamudio, T. Un acercamiento al enfoque ecosistémico. Tomado de: <http://www.biotech.bioetica.org/clase23-15htm>., 30 de abril del 2006.
- Zarkin Cortés S. S. Derecho de Protección al ambiente/ S.S. Zarkin. --México: [s.n], 2000.- - 189p.