

August 2017

Legislación y Marco Institucional Ambiental en Cuba

Daimar Cánovas González
University of Havana

Follow this and additional works at: <https://scholarship.law.ufl.edu/fjil>

Recommended Citation

Cánovas González, Daimar (2017) "Legislación y Marco Institucional Ambiental en Cuba," *Florida Journal of International Law*: Vol. 29: Iss. 1, Article 22.

Available at: <https://scholarship.law.ufl.edu/fjil/vol29/iss1/22>

This Article is brought to you for free and open access by UF Law Scholarship Repository. It has been accepted for inclusion in Florida Journal of International Law by an authorized editor of UF Law Scholarship Repository. For more information, please contact kaleita@law.ufl.edu.

LEGISLACIÓN Y MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL EN CUBA

*Daimar Cánovas González**

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	47-S
2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	48-S
3. LEYES MARCO EN MATERIA AMBIENTAL	52-S
4. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN AMBIENTAL	53-S
5. LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA	57-S
6. MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL CUBANO	59-S

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La legislación ambiental cubana no nació con el proceso revolucionario, al menos en algunos de sus aspectos. Existen antecedentes desde el siglo XIX, de disposiciones relacionadas con los recursos naturales, con un claro enfoque antropocéntrico. La Ley de Caza de 1884 y la Ley de Caza y Pesca de enero de 1909, clasificaron las especies en útiles y perjudiciales, de acuerdo a una visión cortoplacista y económica, hasta tal punto que dichas especies cambiaron de lugar en un espacio de unos treinta años.

En la década de los años treinta del siglo pasado, como consecuencia de una tendencia internacional, se comienzan la creación de áreas bajo régimen de administración especial, con distintas categorías de manejo. De esta forma, mediante Decreto Presidencial, de 24 de abril de 1930, se creó el Parque Nacional Sierra de Cristal, al que siguieron el Refugio Nacional de Pesca y Caza de la Ciénaga de Zapata (1936), el Parque Nacional y Reserva Forestal Topes de Collantes (1939), entre otros.¹

A pesar de esta labor legislativa, que podría calificarse de limitada y unidireccional, la situación de hecho no cambió sustancialmente. La

* Dra. Daimar Cánovas González, Profesor Titular, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana y Vicedirector Científico, Instituto de Geografía Tropical.

1. CARBALLO MAQUEIRA, Leonel, *El derecho ambiental. Realidades y esperanzas*, Publicaciones Acuario Centro Félix Varela, La Habana, 2014, pp. 77-82.

eficacia de las disposiciones jurídicas dictadas fue muy disminuida, al faltar la voluntad política necesaria para su implementación, además de la falta de asignación de recursos económicos con esa finalidad. Es por ello que en 1958 se afirmaba que “poco o nada se ha hecho en cada caso para que el parque o refugio reúnan las condiciones propias de estas reservaciones y llenen realmente la función debida, no se han creado debidamente para evitar el libre acceso, no se han puesto carteles o señales que indiquen los límites de los mismos o indiquen las prohibiciones, no se han realizado las prácticas más elementales de conservación (. . .), con frecuencia se extraen grandes cantidades de madera clandestinamente o con permisos especiales, más las plagas de insectos y el fuego”²

Ello hizo necesario la serie de cambios institucionales y legales que sobrevinieron con posterioridad a 1959, que se caracterizarán brevemente a continuación, con énfasis en aquellos que se producen luego de la aprobación de la Constitución de 1976. El proceso de institucionalización comenzado a partir de ese momento, implicó un continuo camino de desarrollo legislativo e institucional que llega hasta la actualidad.

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución cubana de 1976, que ha sufrido reformas en 1978, 1992 y 2002, consagra en su capítulo VII los derechos, deberes y garantías fundamentales. La protección al medio ambiente, si bien estuvo presente en su redacción original, no reconocía explícitamente el objetivo del desarrollo sostenible, que aparece en texto de la Declaración de Río de 1992. Como establece el principio tercero de dicha Declaración “*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.*”³ En su tenor literal, el texto constitucional declaraba que para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza e incumbe “*a los órganos competentes y además a cada ciudadano . . .*” velar porque sean mantenidas limpias las aguas, la atmósfera, y que se proteja el suelo, la flora y la fauna.

Precisamente al calor de este proceso, en ocasión de realizarse la reforma constitucional de 1992, que trajo consigo una serie de transformaciones en el orden económico, político y social, se le dio una nueva redacción al artículo 27 de la norma fundamental: “*El Estado*

2. ÁLVAREZ CONDE, José, *Historia de la Botánica en Cuba*, Junta Nacional de Arqueología y Etnología, La Habana, 1958, p. 179.

3. Puede consultarse su texto http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/rio_declaration.htm, consultado el 24 de junio de 2016.

protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política. Es deber de los ciudadanos contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y todo el rico potencial de la naturaleza.”

Partiendo de lo establecido en el precitado artículo 27 de la Constitución de la República, se puede plantear que, al establecer dicho texto la obligación del Estado y los ciudadanos de proteger el medio ambiente, el mismo se consagra como un derecho constitucionalmente protegido, elevado a la categoría de principio configurativo del ordenamiento político y jurídico.⁴ Si bien este derecho no está formulado de forma explícita en el texto constitucional, que solamente recoge un deber general, cabe afirmar la existencia del mismo, tomando como fundamento el carácter necesario de que a cada deber le corresponda un derecho correlativo. Efectivamente, si concebimos los derechos subjetivos, en tanto categoría general, como conjunto de facultades que posibilitan a su titular la exigencia de determinadas conductas a otros sujetos, éstos tendrían entonces un deber a partir del cual se les puede exigir un comportamiento determinado. Como expone Pascual Expósito, “en realidad, este derecho pudiera estimarse implícito como contrapartida del reconocimiento del deber del estado y de todo ciudadano para con la protección del medio ambiente.”⁵

Esta interpretación se corresponde con el reconocimiento que hace la Ley de Medio Ambiente, que en su artículo 4, contenido de los principios de la política y la gestión ambiental cubanas, reconoce en su inciso (a) que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho fundamental de todos los ciudadanos. Consideramos que es necesario detenernos en esta calificación, con el objetivo de hacer algunas reflexiones en torno a lo que puede considerarse un derecho fundamental, en los marcos del ordenamiento jurídico nacional.

El término derechos humanos se ha conceptualizado como “el conjunto de valores éticos, culturales, sociales, económicos y jurídicos, que por consenso de la comunidad de naciones, constituyen los ideales

4. PASCUAL EXPÓSITO, Lídice y Lilibeth RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, “La protección del ambiente como un derecho humano” ponencia presentada en el II Simposio Pensamiento Jurídico Contemporáneo, 2004, *Universidad Central Martha Abreu de Las Villas* (<http://derecho.sociales.uclv.edu.cu/PONENCIAS2.htm>, 11 de julio de 2006).

5. PASCUAL EXPÓSITO, Lídice, “El derecho a un medio ambiente sano”, ponencia presentada al II Simposio Pensamiento Jurídico Contemporáneo, 2004, *Universidad Central de Las Villas Martha Abreu* (<http://derecho.sociales.uclv.edu.cu/PONNECIAS.htm>, 11 de julio de 2006).

correspondientes a una etapa dada de desarrollo histórico, y con ese fin, se han consagrado en documentos jurídicos”⁶ La naturaleza jurídica de los mismos no es pacífica en la doctrina. Mientras que algunos los hacen derivar de la declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, como instrumento jurídico internacional, otros plantean que son realidades metajurídicas, derechos morales positivados, pero no derechos jurídicos, al no tener fuerza obligatoria, y no estar previstas sanciones para su incumplimiento en el cuerpo de dicho texto. Esta es la opinión que sostiene Carlos NINO, para el cual “si la supuesta falta de contenido coactivo de las normas morales no es óbice para que ellas generen deberes, no se ve por qué debería impedir que generen derechos ni tampoco parece que el que las normas morales no estén respaldadas por sanciones sea óbice para que ellas generen derechos subjetivos”.⁷

La categoría de los derechos constitucionales sí pertenece con propiedad al ámbito jurídico, pues agrupa a los derechos que han sido consignados en la carta magna, como facultades reconocidas a todo ciudadano, que, en lo fundamental coinciden con lo que internacionalmente se consideran derechos humanos, aunque no sea necesariamente así. Estos derechos constitucionales no tienen por qué limitarse a los contemplados en el capítulo VII, sino que pueden estar reconocidos en otros lugares del texto constitucional. No es esta una opinión aislada, pues se han señalado como derechos constitucionalmente protegidos fuera del capítulo VII, el derecho a la ciudadanía (art. 32), al matrimonio (art. 36), a la igualdad de los hijos (art. 37), libertad de creación artística (art. 39 ch), a la investigación (art.39 e) y a la igualdad (arts. 41 y 42).⁸

En cuanto a los derechos fundamentales se consideran como una subcategoría dentro de los derechos constitucionales, que incluye a los que tienen una protección o garantía especial en la ley. Si bien se distingue tradicionalmente entre garantías formales y garantías materiales, se reserva la denominación de derechos fundamentales a los que están protegidos por una garantía jurídica especial. Estas garantías van desde la creación de órganos especiales para la tutela de los derechos reconocidos, como los tribunales constitucionales, a la protección a través de la jurisdicción ordinaria, como en el sistema de *Common Law*. Si se tienen en cuenta estos rasgos, no podría catalogarse como derecho fundamental al derecho a un medio ambiente sano, toda vez que el mismo en Cuba no tiene previsto un mecanismo especial de defensa, aunque sí

6. VILLABELLA ARMENGOL, Carlos, “Los derechos humanos consideraciones teóricas de su legitimación en la Constitución cubana” en, PÉREZ HERNÁNDEZ, Lisset y Martha PRIETO VALDÉS (Compiladoras), *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, 2ª edición, Editorial Félix Varela, La Habana, 2002, p. 310.

7. NINO, Carlos, “Sobre los derechos morales” en, *RevistaDoxa*, número 7, 1990, p.314.

8. VILLABELLA ARMENGOL, Carlos, *op. cit.*, p. 317.

se tengan condiciones materiales para el ejercicio real del derecho,⁹ debido a una política nacional dirigida a resolver los problemas ambientales del país, y un adecuado respaldo institucional, a través el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente, creado en 1994.

No obstante, el reconocimiento constitucional a este derecho no es suficiente para su adecuada protección, ni la simple existencia de condiciones fácticas adecuadas para su ejercicio, si no se instrumentan mecanismos legales adecuados para accionar ante el aparato jurisdiccional cuando dicho derecho es vulnerado. No se corresponden la existencia de un derecho a un medio ambiente sano, del cual todo ciudadano sería titular, con un sistema de legitimación tan restrictivo como el establecido en la Ley de Medio Ambiente. Tal como sostiene la Declaración de Río, en su principio número 10, *“los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”*

Ante un derecho de los llamados de tercera generación, como es el derecho a un medio ambiente sano, por tratarse de derechos relativos a colectividades o grupos humanos, como lo son también el derecho al desarrollo o el derecho a la paz, la legislación ordinaria reconoce dos formas posibles de ejercicio jurisdiccional. Una primera variante es la que recoge el artículo 71 de la Ley de Medio Ambiente, que en sus primeros incisos, recoge la acción de carácter público, cuyos titulares son los órganos y organismos del Estado cuyo cometido es la protección del medio ambiente o de la legalidad en sentido general, como es el caso de la Fiscalía General de la República. En ambos casos se da la representación de la sociedad y del Estado, como titular de los intereses que han sido lesionados. La otra forma es la que posibilita la acción a favor de la persona que ha sido afectada en su salud, integridad física o patrimonio por el daño ambiental de modo que pueda ser considerada como sujeto directamente afectado, lo que denota una falta de correspondencia entre la titularidad del derecho a un medio ambiente sano, y un sistema de legitimación de estrechez semejante.

En todo caso, la presencia de la cuestión ambiental no es garantía de una adecuada tutela. Ello ha llevado a la promulgación de disposiciones normativas que pretenden integrar las normas ambientales transversales, aplicables a cualquiera de recursos y ecosistemas que ameritan una regulación especial.

9. PÉREZ HERNÁNDEZ, Lisset y Martha PRIETO VALDÉS, “Los derechos fundamentales. Algunas consideraciones doctrinales necesarias para su análisis,” en PÉREZ HERNÁNDEZ, Lisset y Martha PRIETO VALDÉS (Compiladoras), *op. cit.*, p. 304.

3. LEYES MARCO EN MATERIA AMBIENTAL

La primera ley marco ambiental cubana, aunque no con ese nombre, fue la Ley 33/1981, de protección del medio ambiente y del uso racional de los recursos naturales. A diferencia del texto constitucional, que como se vio, realiza una enumeración de los elementos merecedores de tutela, la Ley 33 utiliza un concepto más amplio de medio ambiente, al exponer que es el sistema de elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos, con los que interactúa el hombre, a la vez que se adapta al mismo, lo transforma y lo utiliza para satisfacer sus necesidades, que pueden ser económicas, sociales o culturales. Se señala la relevancia de dicho cuerpo legal, cuyo artículo 5 reconoce que ese medio ambiente es “*patrimonio común de la humanidad*.”¹⁰

Bajo el amparo de esta Ley, se promulgó el Decreto Ley 67/1983, que le asigna a la Academia de Ciencias de Cuba la función de dirigir el Sistema Nacional de Protección del medio ambiente y del uso racional de los recursos naturales, pues la función de dirigir y controlar dicho sistema correspondió inicialmente al Comité Estatal de Ciencia y Técnica.

El 11 de julio de 1997, ya producido el proceso de reforma constitucional en 1992 y creado el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, en 1994, se promulga la Ley 81, del medio ambiente. Sus títulos abarcan la denominación, principios, conceptos básicos y objetivos y marco institucional. Desarrolla asimismo los instrumentos de la política y la gestión ambiental, esferas específicas de protección del medio ambiente, recursos energéticos, normas relativas a la agricultura sostenible, desarrollo sostenible del turismo, preservación del patrimonio cultural asociado al entorno natural, entre otros.

Concebida en medio de un proceso continental, que siguió a la celebración de la conocida como Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992. Así, de forma paulatina, van apareciendo los distintos cuerpos legales sobre protección del entorno, a modo de leyes-marco, contentivas de los preceptos fundamentales sobre la materia, que serían desarrolladas posteriormente en cuerpos de igual o inferior jerarquía. En este proceso se contó con la asesoría de la Oficina para Latinoamérica y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que colaboró en la capacitación de los recursos humanos necesarios para asumir esa tarea, la celebración de talleres, la recopilación de información bibliográfica y legislativa de los países de la región, así como en la estructuración de una plataforma para la enseñanza del Derecho Ambiental en la región.¹¹

10. REY SANTOS, Orlando, *Fundamentos del Derecho Ambiental*, Ediciones ONBC Organización Nacional de Bufetes Colectivos, La Habana, 2012, p. 152.

11. CÁNOVAS GONZÁLEZ, Daimar *et al.*, *Bases jurídicas para el ordenamiento ambiental – Informe final del Proyecto No Asociado a Programa (PNAP) Propuesta de implementación*

Es en este esfuerzo en el que se sitúa la Propuesta de Ley Básica de Protección Ambiental y promoción del desarrollo sostenible, aparecida en 1993.¹² De esta propuesta tomó varios elementos la vigente Ley de Medio Ambiente, sobre todo en los instrumentos de gestión ambiental, aunque se aparta del modelo con relación al marco institucional, pues la Ley Básica aboga por una instancia de coordinación de las diferentes organizaciones estatales con responsabilidad en el área ambiental.

Uno de los preceptos de mayor importancia de la Ley de Medio Ambiente es el artículo 4, contenido de los principios de la política y la gestión ambiental en el país. Los mismos se desarrollan en la propia ley y en la legislación complementaria. A ellos nos referimos en el epígrafe siguiente.

4. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN AMBIENTAL

La enumeración de los principios del Derecho Ambiental varía de autor en autor, así como su sistematización. No se pretende en estas páginas un abordaje minucioso de los mismos. Basta subrayar aquellos que se reiteran en la doctrina científica, y que han sido recepcionados en las diferentes legislaciones, en especial en la precitada Ley 81/1997, Ley de Medio Ambiente. No obstante, resulta necesario un breve recorrido por las formas en que han sido agrupados, antes de referirnos al contenido de cada uno, y su reflejo en nuestro ordenamiento jurídico.

En la doctrina científica española, Silvia Jaquenod incluye entre los principios y rasgos del Derecho Ambiental el de realidad, en tanto que la norma jurídica ambiental debe tener en cuenta unos límites desde el punto de vista técnico, más allá de los cuales resulta ineficaz su tarea; el de solidaridad, que implica la preponderancia de los intereses colectivos sobre los individuales; el principio de regulación jurídica integral, a partir del cual se pone énfasis en los procesos y recursos, para su conservación, restauración y mejoramiento; responsabilidad compartida; introducción de la variable ambiental en la toma de decisiones; tratamiento simultáneo sobre las causas y síntomas de los problemas ambientales; así como la selección del nivel más adecuado de acuerdo al espacio a proteger, que puede ser local, regional, nacional o internacional.¹³

Entre los autores cubanos hay que destacar el aporte realizado por

jurídica del ordenamiento ambiental en Cuba, Instituto de Geografía Tropical, La Habana, 2014, pp. 40-41.

12. *Propuesta de Ley Básica de Protección Ambiental y promoción del desarrollo sostenible*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe - Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Serie Documentos de Derecho Ambiental No. 1, México, 1993.

13. JAQUENOD, Silvia, *El Derecho Ambiental y sus principios rectores*, Ediciones MOPU, Madrid, 1989, pp. 250-253.

Caraballo Maquiera, que sintetizó los principios del Derecho Ambiental en número de tres, a los que denomina rectores, porque de ellos se derivan otros ya identificados previamente.¹⁴ Acertadamente coloca como primero de ellos el de conservación de la diversidad biológica por su valor *per se*, como fundamento del resto, y que supone la superación de la perspectiva antropocéntrica por otra ecocéntrica o biocéntrica. De él hace derivar el derecho de todo hombre y mujer a gozar de un medio ambiente sano, el principio precautorio y el de desarrollo sostenible. Luego coloca el análisis sistémico a la hora de abordar la conservación de la diversidad biológica, en línea con la protección jurídica integral antes referida, así como la responsabilidad de toda persona natural o jurídica en la prevención y/o reparación del daño ambiental.

En nuestro caso optamos, no obstante, por la enumeración de aquellos de mayor reconocimiento internacional, sin que se haga jerarquización alguna entre ellos. Por su ubicación en un plano más general, se comienza con el principio de desarrollo sostenible. En su clásica definición, implica la articulación del crecimiento económico, la protección del ambiente y la equidad social. Además del mencionado artículo 27 del texto constitucional cubano, otros cuerpos normativos han profundizado en la definición contenida en el informe *Nuestro futuro común* o Informe Brundtland, de 1987, de acuerdo al cual es “*aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.*”¹⁵

En segundo lugar, habría que colocar el principio de prevención. El mismo, como su nombre lo indica, privilegia la utilización de instrumentos que eviten la producción del daño ambiental, por sobre aquellos que actúan una vez que este se ha producido. Los impactos negativos sobre el entorno han de evitarse, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones la reparación del daño ambiental resulta imposible, pues no se puede volver al estado original del medio, antes de producirse el acto lesivo. Ya el principio 18 de la Declaración de Estocolmo (1972), prescribía la necesidad de utilizar todos los recursos científicos para evitar la producción de daños y combatir los riesgos de que se produzcan. Por su parte, el artículo 4, inciso (d) de la ley marco, dispone “*La prioridad de la prevención mediante la adopción de medidas sobre una base científica y con los estudios técnicos y socioeconómicos que correspondan*”

En estrecha relación con el anterior se encuentra el denominado

14. CARABALLO MAQUEIRA, Leonel, “El pensamiento ambiental cubano” en, VIAMONTES GUILBEAUX, Eulalia (coordinadora), *Derecho Ambiental Cubano*, 2da edición, Editorial Félix Varela, La Habana, 2007, pp. 61-66.

15. *Cit. pos.*, GARCÍA FERNÁNDEZ, Jorge Mario y Orlando REY SANTOS, *Foros de negociación e instrumentos jurídicos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*, Centro Félix Varela, La Habana, 2005, p. 25.

principio precautorio o de precaución. Quizás con un origen semántico similar, su contenido puede distinguirse de forma neta. La propia Ley establece en el apartado mencionado con anterioridad que “*en caso de peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, la falta de una certeza científica absoluta no podrá alegarse como razón para dejar de adoptar medidas preventivas.*” De forma semejante era reconocido en instrumentos internacionales anteriores: el principio 17 de la Declaración de Río (1992), establece que, con el objetivo de proteger el ambiente, el enfoque precautorio deberá ser ampliamente aplicado por los Estados, de acuerdo a sus capacidades. “*En caso de amenaza de daño serio o irreversible, la falta de certeza científica, no puede ser utilizada como razón para posponer las medidas efectivas para prevenir la degradación ambiental.*”

Casi conocido por todos es aquel principio de la justicia penal conforme al cual *in dubio pro reo*, o lo que es lo mismo: ante la duda, ante una prueba no concluyente, debe fallarse a favor del reo, debe preferirse absolver antes que condenar. Pues, el principio precautorio no es más que la aplicación de la regla *in dubio pro natura*: si el operador jurídico o la autoridad administrativa no posee la completa certeza de la producción del daño, debe tomar de todas formas las medidas para prevenirlo, pues en última instancia siempre sería una opción peor no tomarlas y que efectivamente la lesión se produjese.¹⁶

A veces tratadas como manifestaciones del derecho a un medio ambiente sano, del cual es titular toda persona, según el dictado del artículo 4, inciso (a) de la Ley 81/1997, se pueden incluir en esta relación los derechos a la información y a la participación pública en la toma de decisiones en materia ambiental. La información y la participación ciudadana son presupuestos para la legitimidad de la actuación administrativa en este ámbito. Se parte de la premisa de que si el medio ambiente es un bien jurídico del cual todos somos titulares, a todos nos interesa conocer de su situación, para lo cual deben habilitarse adecuados medios de publicidad, y toda decisión sobre el mismo debe estar lo suficientemente consensuada a través de mecanismos participativos. Consideramos que el país cuenta con instancias y mecanismos participativos que pueden ser utilizadas con ese objetivo.

El derecho a la información se garantiza para las personas en el artículo 4, apartado (e), de forma individual o colectiva, al disponer que “*toda persona debe tener acceso adecuado, conforme a lo legalmente establecido al respecto, a la información sobre medio ambiente que posean por los órganos y organismos estatales.*” A esa información,

16. MAGRAW JR., Daniel B. & Bárbara RUIS, “Principles and concepts of International Environmental Law” in, *Training Manual on International Environmental Law*, United Nations Environment Programme, Nairobi, 2006, pp. 30-32.

incluso debe accederse no solo cuando sea generada por entidades públicas, basta con que cuenten con financiamiento estatal o que realicen tales funciones, con las excepciones previstas especialmente en la ley.

De manera explícita, se reconoce el derecho de participación a favor de las comunidades. “*El conocimiento público de las actuaciones y decisiones ambientales y la consulta de la opinión de la ciudadanía, se asegurará de la mejor manera posible; pero en todo caso con carácter ineludible,*” establece el inciso (k) del precepto comentado. Se busca así la instrumentación de una consulta previa, libre, informada y dentro de un plazo razonable sobre planes, programas, proyectos de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales que puedan afectar ambiental o culturalmente. En todo caso, es un aspecto pendiente de desarrollo reglamentario, aunque se han dado en el país procesos participativos, utilizando mecanismos diversos.

A ello hay que añadir el acceso a la justicia ambiental, como colofón necesario de la información y la participación. Este acceso implica la posibilidad de contar con los medios adecuados y suficientes que permitan accionar en la vía administrativa o judicial, según proceda, para demandar el cumplimiento de lo establecido en la ley o exigir en su caso la reparación del daño ambiental ocasionado. Incluye tanto el derecho procedimental, que permite acudir ante los distintos tipos de órganos, como el derecho en sentido sustantivo, que permite establecer la reclamación a partir de un daño ambiental actual o potencial. La Declaración de Río, dispone en su principio 10 que se debe proveer “*un efectivo acceso a procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*” De modo semejante se pronuncia el apartado 1) del artículo 4 de la principal ley sustantiva ambiental, cuando reconoce que “*toda persona natural o jurídica, conforme las atribuciones que la Ley le franquee, debe contar con los medios adecuados y suficientes que le permitan accionar en la vía administrativa o judicial, según proceda, para demandar el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley y en sus disposiciones complementarias.*”

No es posible olvidar otro principio, que a veces es soslayado en los instrumentos jurídicos en materia ambiental: el de educación ambiental. La educación ambiental puede ser definida, tal como se hace en la Ley de Medio Ambiente cubana, en su artículo 8, como el proceso continuo y permanente, que constituye una dimensión de la educación integral de todos los ciudadanos, orientada a que en la adquisición de conocimientos, desarrollo de hábitos, habilidades, capacidades y actitudes y en la formación de valores, se armonicen las relaciones entre los seres humanos y de ellos con el resto de la sociedad y la naturaleza, para propiciar la orientación de los procesos económicos, sociales y culturales hacia el desarrollo sostenible.

Por su parte, el artículo 4, inciso (h), prescribe que la educación ambiental se organiza y desarrolla mediante un enfoque interdisciplinario y transdisciplinario, propiciando en los individuos y grupos sociales el desarrollo de un pensamiento analítico, que permita la formación de una visión sistémica e integral del medio ambiente, dirigiendo en particular sus acciones a niños, adolescentes y jóvenes y a la familia en general.

En el ámbito del marco institucional necesario para hacer efectivas las políticas ambientales en los diferentes niveles, es importante el principio de transectorialización. Si bien en Cuba, como en la mayoría de los países del hemisferio, existe un organismo cuya específica misión es la protección del medio ambiente y la dirección de la política ambiental del país, dicha labor no puede ser exclusiva del mismo, sino que en ella han de comprometerse todos los organismos e instituciones del Estado en una labor coordinada, de forma que en cada plan de desarrollo y dentro de las respectivas competencias de cada uno, se inserte la dimensión ambiental.

En el ordenamiento jurídico cubano se refleja este principio, partiendo del inciso (i) del tantas veces citado precepto, conforme al cual la gestión ambiental es integral y transectorial y en ella participan de modo coordinado, los órganos y organismos estatales, otras entidades e instituciones, la sociedad y los ciudadanos en general, de acuerdo con sus respectivas competencias y capacidades.

Hasta aquí estos breves comentarios sobre algunos de los que se han identificado como principios informantes del Derecho Ambiental cubano. Un estudio pormenorizado de los mismos rebasa los objetivos del presente trabajo introductorio, por lo que seguidamente abordaremos otros elementos que permiten caracterizar la legislación ambiental cubana, que es en definitiva donde los mencionados principios se concretan.

5. LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA

El Derecho Ambiental cubano no se reduce, evidentemente, a la Ley de Medio Ambiente. La legislación complementaria resulta necesaria debido al nivel de detalle que implica la regulación de determinados recursos naturales o procesos, lo que haría sumamente difícil la codificación en esta materia.

La legislación complementaria adquiere características especiales, pues varias de estas disposiciones son anteriores a la propia ley marco y, por lo tanto, no tienen incorporados sus principios inspiradores. Tal es el caso del Decreto Ley 164, de 28 de mayo de 1996, Reglamento de Pesca, y el Decreto 179, de 2 de febrero de 1993, de Protección, uso y conservación de los suelos y sus contravenciones.

En nuestro caso, seguimos otro criterio de clasificación, basado en el

rango de estas disposiciones complementarias. En primer lugar, debe citarse la Ley Forestal, Ley 85/1998, que ostenta el mismo rango que la ley marco ambiental. En el orden institucional, la ley realiza una diferenciación entre las funciones correspondientes al Ministerio de Agricultura, con carácter rector, al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, del Ministerio del Interior, que dirige el Cuerpo de Guardabosques, así como la actividad de la lucha contra incendios. La clasificación de los bosques que contiene es tripartita, al distinguir entre bosques de producción, de protección, y bosques de conservación (art. 15). Regula asimismo la ordenación forestal, y el procedimiento para la aprobación de los planes de manejo, reconociendo una serie de derechos y deberes con relación al bosque. Por último, contiene la ley un capítulo VIII dedicado a sanciones administrativas, responsabilidad civil y penal por daños al patrimonio forestal.

Con rango de Decreto Ley, producto de la actividad legislativa del Consejo de Estado, encontramos varios cuerpos normativos, de importancia trascendental. El Decreto Ley 200, de 22 de diciembre de 1999, sobre contravenciones en materia de Medio Ambiente, que agrupa contravenciones según la esfera de protección, como las relacionadas con el proceso de evaluación de impacto ambiental, áreas protegidas, desastres naturales, ruidos y vibraciones, atmósfera, desechos peligrosos, etc. El mismo no hace más que desarrollar el artículo 67 de la Ley de Medio Ambiente, que establece: “*El régimen de sanciones administrativas en materia de protección del Medio Ambiente incluye a las personas naturales y jurídicas que incurran en las contravenciones establecidas en la legislación complementaria a la presente Ley.*”

En cuanto a las sanciones aplicables, se encuentran en el artículo 4 del Decreto Ley, además de la multa, la amonestación, prestación comunitaria consistente en actividad relacionada con el ambiente; obligación de hacer que se traduce en el cese de la actividad infractora; prohibición de efectuar determinadas actividades; comiso de los efectos utilizados para cometer la contravención; suspensión temporal de la actividad o de las licencias y permisos correspondientes, así como la clausura definitiva del establecimiento. Constituye un evidente valor del texto legal que se comenta el hecho de que no se reduzcan las sanciones a la multa, y se busque también a través de la responsabilidad administrativa el restablecimiento de la situación anterior a la producción del daño.

Con rango de Decreto Ley también se sitúa el Decreto Ley 201/1999, del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Contempla diferentes categorías de manejo, regula la propuesta y declaración de las áreas protegidas, y sus planes de manejo, estableciendo el uso público en las áreas protegidas, como regla general, con independencia de la zonificación que se realice al interior de las mismas. Dicha normativa

debe ser leída hoy a la luz del Decreto Ley 331/2015, sobre zonas con regulaciones especiales, entre las que incluye las de alta significación ambiental e histórico cultural, de desarrollo económico y de interés para la defensa y la seguridad. Se ubica al Sistema Nacional de Áreas Protegidas dentro del marco general de las áreas con cualquier tipo de regulaciones especiales, cualquiera que sea la finalidad por la cual fueron constituidas.

A este propio nivel, se sitúa el Decreto Ley 212/2000, de gestión de la zona costera. Este define la zona costera y su zona de protección, establece sus límites según el tipo de costa, regula el uso de la misma, las instalaciones permitidas y las correspondientes prohibiciones, entre otros aspectos.

Con rango de resolución ministerial se encuentran la Resolución 132/2009, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), Reglamento del proceso de evaluación de impacto ambiental; la Resolución 103/2008 del propio organismo, Reglamento de la Inspección Ambiental Estatal, así como la Resolución 160/2011, Regulaciones para el control y la protección de especies de especial significación para la diversidad biológica en el país, entre las más significativas.

6. MARCO INSTITUCIONAL AMBIENTAL CUBANO

Ya se abordaron con anterioridad algunos elementos del cuadro institucional cubano en materia ambiental.¹⁷ En esta relación de sucesos no puede obviarse la Comisión Nacional de Protección del Medio Ambiente y Conservación de los Recursos Naturales (COMARNA), que fue creada el 30 de noviembre de 1976, mediante Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Tres años después otro Acuerdo del propio órgano estableció sus funciones, entre las cuales la principal fue la implementación del Sistema Nacional de Protección del Medio Ambiente y Uso Racional de los Recursos Naturales. Este Sistema se estructura y organiza a través del Decreto Ley 118, de 18 de enero de 1990, que al mismo tiempo norma su funcionamiento y le confiere un rango superior, al subordinar la Comisión al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.¹⁸

Es en 1994 cuando se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, que asume las atribuciones y funciones de la desaparecida COMARNA, que pueden sintetizarse en la dirección y control de la ejecución de la política encaminada a garantizar la protección del medio ambiente y uso racional de los recursos naturales,

17. *Vid.*, epígrafe 3 del presente artículo.

18. REY SANTOS, Orlando, *op. cit.*, pp. 148-150.

integrada al desarrollo sostenible del país, que se pretende alcanzar.

Finalmente, cabe hacer una breve referencia a las instituciones que a lo interno del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, cumplen misiones específicas. La Agencia de Medio Ambiente, por ejemplo, agrupa los institutos de investigación, de educación ambiental y de servicios científico técnicos, que asesoran a la Administración en el proceso de toma de decisiones, y cuyos expertos son utilizados por los diferentes actores económicos, para auditorías, consultorías, y estudios especializados. Entre los más destacados pueden citarse el Instituto de Meteorología, el Instituto de Ecología y Sistemática y el Instituto de Geografía Tropical.

La Oficina de Regulación Ambiental y Seguridad Nuclear, por su parte, agrupa el Centro Nacional de Seguridad Biológica, el Centro Nacional de Seguridad Química, el Centro Nacional de Seguridad Nuclear, y el Centro de Inspección y Control Ambiental. Cada uno en su esfera de competencia funciona como autoridad regulatoria ambiental en el país, por lo que allí se llevan a cabo los procesos autorizatorios, y de inspección y control, conociendo además de los recursos ordinarios que contra las decisiones de la autoridad ambiental se interponen.

Finalmente, y no por ello menos importante, la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, tiene como función la de “...*dirigir la aplicación de la política ambiental y proponer las bases para su mejor introducción en el contexto del desarrollo sostenible del país*” (art. 31.9), de acuerdo al Reglamento Orgánico de dicho Ministerio. Bajo su responsabilidad se configura la Estrategia Ambiental Nacional, estableciendo las líneas fundamentales que han de guiar la gestión ambiental de los organismos gubernamentales y los principales actores económicos del país.