

Algunas valoraciones del derecho ambiental en Cuba.

Autora: Lic. Rosa María Vega Pérez, Maestrante de Ciencia Tecnología y Sociedad. CTS.

Resumen

En este artículo se pretende establecer un acercamiento al derecho ambiental y su estrecha relación con el turismo de sol y playa, el cual es en definitiva el de mayor demanda en Cuba, reconociendo al turismo como una categoría de desarrollo sostenible, que deviene en turismo sostenible, se trata del turismo de sol y playa o turismo de litoral visto desde una perspectiva del derecho, DL el cual regula su actividad sostenible en sus disposiciones como mejor alternativa para garantizar y desarrollar la actividad turística con un componente de calidad y de sostenibilidad para aquellos que disfrutan del ocio. Se intenta realizar una breve valoración del derecho legal aplicado al medio ambiente y específicamente a la actividad de turismo de la zona costera, precisamente por ser Cuba una isla y poseer hermosas playas y cayerías excelentes para ese fin las cuales se protegen jurídicamente regulando el comportamiento del hombre, y su interactuar con la diversidad biológica.

Introducción

Se dice que la Ley es tan antigua como la propia humanidad, aún cuando careciera de escritura se imponía a esta como una regla de conducta para su propia existencia. Su violación podía acarrear la pérdida de la vida, razón más que suficiente, para ser cumplida desde sus propios orígenes.

En cada época, la Ley ha sido dictada por la clase dominante y responde incondicionalmente a esta. Cada sociedad ha impuesto sus propias reglas de convivencia y conducta, las ha regulado y normado por medio de diversos procedimientos. En estos momentos nos interesa hacer un acercamiento a lo acontecido respecto a la Legislación Ambiental en Cuba desde donde se tiene referencia.

Es en la segunda mitad del siglo XX, como en ninguna época anterior, donde existieron las condiciones y necesidades que marcaron el surgimiento del Derecho Ambiental, muchas de las normas jurídicas que son sus antecedentes vieron la luz bajo la égida de otras ramas, como el Derecho Administrativo o el Derecho Agrario, lo que contribuye a

cierta confusión con respecto a las características que deben tener las normas jurídicas del Derecho Ambiental, diferentes a las que pueden estar presentes en otras ramas del Derecho. El hombre como unidad bio-psicosocial tiene una dimensión multifactorial, lo natural que lo generaliza como ente biológico, lo psicosocial que lo singulariza y lo humaniza a diferencia frente a las demás especies. Fue necesario que las irresponsabilidades sociales se acumularan en tal grado para que el hombre se viera obligado a llegar a un 5 de junio de 1972, y convocara auspiciado por las Naciones Unidas, en la ciudad de Estocolmo, Suecia, por primera vez en la historia, una conferencia internacional para analizar los problemas que afectaban el medio ambiente, conocida como La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. De esta forma se fueron perfilando los principios y pronunciamientos que han encontrado su expresión en normas jurídicas, que luego condujeron al Derecho Ambiental.

El Derecho Ambiental nace reconociendo realidades y esgrimiendo reclamos verdaderamente revolucionarios. Se reconoció como un requisito para disfrutar de una vida digna, el derecho a un medio de calidad, donde el hombre pueda ejercer sus derechos a la libertad, la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas. En 1985, dos científicos británicos anunciaban el hallazgo de un agujero de ozono sobre La Antártida. La acción internacional no podía hacerse esperar. En 1984, por Resolución No. 38 el 19 de diciembre de 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas acogió el establecimiento de una comisión especial que debía presentar un informe sobre el medio ambiente y la problemática mundial hasta el año 2000.

En consecuencia, el 16 de junio de 1987, el Consejo de Administración de PNUD adoptó la decisión de presentar ante la Asamblea General, el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente, bajo el título de; "Nuestro Futuro Común" conocido como "El Informe Brundtland" que difundió principios como los del desarrollo sostenible, y retomó la Carta Mundial el derecho de la diversidad biológica. En la Cumbre de la Tierra de 1992, se generaron varios instrumentos jurídicos internacionales. En la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo se estableció un marco jurídico y un reglamento eficaz. Luego entró en vigor la Convención sobre la Diversidad Biológica, el 29 de diciembre de 1993; y el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, del 4 de junio de 1992. En Sudáfrica en septiembre de 2002, en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible se aprobó el Plan de Implementación y la Declaración de Johannesburgo sobre

el desarrollo sostenible, más conocida como la Declaración Política, en la que se reconoce la importancia del multilateralismo. Cuando el hombre toma conciencia sobre el peligro que como especie corre, abonado en los primeros tiempos por su antropocentrismo, fueron el motor impulsor que determinó la necesidad de un nuevo derecho, un derecho que defendiera la vida misma, un derecho que se erigiera sobre nuevos principios, con una visión más ética, más humana, más justa.

El hecho de que el Derecho Ambiental presente autonomía científica y didáctica y una rica normatividad, es la expresión indubitable de su existencia como ciencia y rama jurídica. El Derecho Ambiental debe profundizar en la construcción de un sistema armónico de principios y categorías, (Colectivo de Autores. Tabloide 1ra parte, Universidad para todos. Curso Derecho y Medio Ambiente).

En fin el Derecho Ambiental puede considerarse como una nueva rama jurídica que regula la conducta humana estableciendo principios, exigencias, normas y prescripciones jurídicas, otorgando a los sujetos los derechos, las atribuciones, y prohibiciones: es el instrumento, la herramienta legal que regula y autorregula el comportamiento humano ante la conservación de la diversidad biológica.

Turismo y Derecho Ambiental.

Es oportuno hacer una breve valoración de la relación actual del turismo y el derecho ambiental a partir de los antecedentes antes expuestos. El medio ambiente ha sido considerado por casi todos los sectores empresariales como algo totalmente desligado de la realidad empresarial. Se trata de integrar en las empresas turísticas aspectos relativos al medio ambiente, desde el punto de vista de cumplimiento de la legislación, además de mejoras que se establecen voluntariamente, de forma continua que elevan la imagen de la empresa en beneficio del medio ambiente. La clave del éxito estaría en la visión y aplicación de las legislaciones relativas al medio ambiente. Las legislaciones relativas al medio ambiente en el país son muy vastas datan desde la época de la Colonia. Es solamente a partir de 1959 que se producen serias transformaciones económicas y sociales que conllevan al incremento de acciones destinadas a la protección y conservación de los recursos naturales, promulgándose en ese propio año la Ley No. 636 de fecha 20 de noviembre que creó el Instituto Nacional de la Industria Turística (INIT) para la conservación de los recursos turísticos; pero la etapa más prolifera ha sido a partir

de 1992. Desde el punto de vista de la institucionalización la acción más importante fue la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) en el año 1994 y en el orden legislativo la promulgación de la Ley No 81/97 del Medio Ambiente, la que constituye la Ley Marco. Con esta ley se propició la actualización y reordenamiento de toda la legislación vigente. Siendo una de las cuestiones más importantes que se ha tratado a partir de esta Ley marco, la Evaluación de Impacto ambiental, que se encuentra reglamentada por la Resolución No.77 de 28 de julio de 1999 CITMA.

La Constitución de La República es modificada por la Reforma Constitucional en el año 1992 adicionándole en materia de medio ambiente el concepto de Desarrollo Sostenible visto esto como un 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 satisfagan las necesidades sociales y la demanda turística sin poner en riesgo las de futuras generaciones, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza.

El “Desarrollo sostenible” aplicado al turismo, se traduce en “Turismo Sostenible”, es decir, tratar de llegar a una situación de equilibrio que permita al sector turístico funcionar con un criterio de rentabilidad a largo plazo, pero no a expensas de los recursos naturales, culturales o ecológicos. Resulta muy oportuno en tal sentido el esclarecimiento de los vínculos procesos inversionistas, de carácter mixto, esto es, la inversión extranjera, con la garantía de la conservación y uso sostenible de las riquezas y los tesoros universales de la naturaleza insular, y con el rescate de las fascinantes joyas del patrimonio cultural cubano. Semejante enfoque coloca a nuestro país en una región bajo la luz ecológica del turismo sustentable; fundamentalmente, la península de Hicacos, Varadero que se encuentra irradiada fuertemente bajo esta aureola del turismo sustentable. Efectivamente si se tiene en cuenta que el turismo en Cuba es esencialmente el de litoral, turismo de sol y playa, como es el caso y que se dirige a la satisfacción de necesidades de ocio y recreativas a la par que al disfrute de un entorno ambiental saludable.

Conviene realizar un breve análisis de la protección legal de forma general a dicho sector y específicamente de la franja litoral, a partir de diversas legislaciones vigentes en el país; partiendo de la Ley Marco Ley 81 y de sus complementarias. El mantenimiento del medio ambiente es de vital importancia para el sector turístico, especialmente para el destino de sol y playa; que necesita de la arquitectura pertinente, el patrimonio histórico y cultural,

su calidad medioambiental y paisajística para poder llevar a cabo el negocio. La actividad turística además de provocar efectos claros sobre la generación de divisas, sobre el nivel de empleo o sobre el desarrollo regional, produce también otros efectos tales como los ambientales, sociales y culturales. En los últimos años las instalaciones turísticas han aumentado considerablemente y como consecuencia se ha incrementado de forma muy significativa la presión sobre el Medio Ambiente y los recursos naturales. “Por ser Cuba un archipiélago con escasos recursos naturales, está más obligada que otros países continentales a preservar su medio ambiente. Y el turismo exige inversiones considerables en su infraestructura” (UNICEF). En las zonas más afectadas por este crecimiento especialmente las zonas del litoral de playas y específicamente el caso de Varadero donde se multiplicaba el volumen de residuos sólidos, de aguas residuales, se han originado procesos erosivos, sequías de los manglares, todo por la acción del hombre que hasta el año 2000 no tenía un cuerpo legal que frenara las inversiones en las playas, en la década del 80-90, ocurre un auge en la construcción de nuevas edificaciones en esta zona, muy cercanas a las playas, y donde no se hablaba aún de Licencia Ambiental y de lo que hoy está regulado en el DL 212/00 Gestión de Zona Costera, cuerpo legal que fuera dictado a esos efectos y que incluye todos los requisitos ambientales para conservar estos ecosistemas. Las zonas donde el turismo lejos de beneficiarnos provocara modificaciones importantes en el medio, que conduce sin duda a una pérdida de bienestar, afectando, agrediendo el medio ambiente como consecuencia de las nuevas edificaciones de hoteles y otros alojamientos turísticos, necesitaba de una infraestructura o cuerpo legal que la respaldara, es aquí donde el papel que juega el Derecho Ambiental resulta indispensable para el Desarrollo Sostenible y por consiguiente para el Turismo Sostenible. Resulta entonces muy necesario además del derecho ambiental, la implantación de los sistemas de gestión ambiental en las empresas turísticas con la participación activa de la organización, a través de la identificación de sus miembros, de sus valores, del compromiso y la lealtad con la necesidad de proteger el entorno. Existen diferentes metodologías para efectuar diagnósticos para efectuar la implementación de un Sistema de Gestión Ambiental, entre los que se destacan: la (Resolución 135/2004 del CITMA. Reconocimiento Ambiental Nacional).

En Varadero se han construido complejos que respetan el entorno e incluso, se funden en él colaborando de forma muy activa en el desarrollo económico de los demás sectores del país, todas las instalaciones que se han construido y construyen actualmente en Varadero

llevan Evaluaciones de Impacto y Licencia Ambiental, es una exigencia, tal y como establece la Ley Marco, esto es, la Ley 81/97 del “Medio Ambiente” y la Resolución 77/99 “Evaluación de Impacto Ambiental”. No podemos olvidar otro ejemplo de lo que constituyen los complejos turísticos Jardines del Rey que se caracterizan por respetar lo legislado sobre derecho ambiental para un turismo sustentable de vital importancia, de hecho, es el tercer destino turístico más visitado en la mayor de las Antillas, después de Ciudad de La Habana y Varadero. Nuestro país promociona Jardines del Rey no solo como sol y playa, sino también como turismo de naturaleza y una de las formas de lograr el éxito en este empeño es conservando y protegiendo el Medio Ambiente. Todas las instalaciones que se hacen en la cayería llevan Evaluaciones de Impacto y Licencia Ambiental debido a la degradación de los ecosistemas como manglares, lagunas costeras y maniguas costeras, destrucción y desvíos de acuíferos, erosión y sedimentación, disminución del manto freático, barreras físicas, afectaciones a la diversidad biológica, contaminación de aguas superficiales y subterráneas e inundaciones. Entre otros de los problemas ambientales del país se encuentra la contaminación de las aguas terrestres y marinas que perjudica el turismo, la pesca, la agricultura, entre otros sectores, también los ecosistemas y la calidad de vida en general. El DL-138/93 “De las Aguas Terrestres” relativo al aprovechamiento, la explotación, la conservación, el saneamiento y el uso racional de este recurso natural. Las obligaciones y regulaciones que se establecen en este DL son de aplicación al turismo y para promover el uso eficiente de las aguas terrestres.

La franja costera constituye el área ecológica más vulnerable así ha sido tratado en nuestro país por diversos geofísicos. La península Hicacos Varadero es una de estas áreas por sus características geofísicas y por constituir en sí misma toda ella una zona costera en extremo significativa desde el punto de vista turístico. Se encuentra regulada por el DL 212/00 de la gestión costera, el que por demás regula igualmente la arena de playa, que resulta un recurso no renovable a proteger. Además de permitir el acceso al recurso hídrico, las actividades acuáticas constituyen una forma sana de esparcimiento y ocio ante la demanda turística. Nuestras costas, han venido recibiendo durante años impactos que inciden negativamente sobre su conservación, provocado por los usos turísticos, industriales, agrícolas, de transporte, pesqueros, puesto que el desarrollo incontrolado de las industrias es una fuente grave de contaminación de las costas, entre otros. La costa es un espacio natural, obligado para la inspección, tal y como se regula a

través del DL 212/00 y de la Resolución 77/99. La Ley Nro. 81 tiene un Título destinado a las “Esferas Específicas de Protección del Medio Ambiente”. En él se sientan las bases para el uso de los recursos naturales de las áreas terrestres significativas.

En los años 1998 y 2000 fueron aprobadas disposiciones específicas que regulan la estructuración y acceso tanto a las zonas terrestres como costeras y DL 212/00 “Gestión de la Zona Costera”, a diferencia de lo que sucede con las Áreas Protegidas la Ley Nro. 81 que no contiene ninguna estipulación relativa a la zona costera. Su regulación por tanto se limita a las disposiciones del Decreto Ley 212 sobre Gestión de la Zona Costera del 8 de agosto de 2000.

La definición de zona costera trata de “... 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, turísticas, económicas, sociales y culturales”. El artículo 4 contiene los límites interiores y exteriores. En el primer caso se definen: las terrazas bajas, costas acantiladas, playas, costas bajas de manglar y desembocaduras de ríos, estableciendo con precisión la anchura de cada una. El límite exterior hacia el mar se ubica al borde de la plataforma insular, con una profundidad entre los 100 y 200 metros.

Resulta necesario la socialización y divulgación del Capítulo III del Decreto Ley 212 que refiere en lo específico el uso correcto de la zona costera (playas), en la práctica del turismo internacional y en el caso del turismo nacional hacer énfasis pues en ocasiones se desconoce lo establecido en la misma, incluso por las autoridades que ejercen el cuidado y protección de estas áreas, para su mejor disfrute el artículo 12 norma “La utilización de la zona costera es libre, pública y gratuita para los usos comunes de acuerdo con la naturaleza, tales como: pasear, permanecer, bañarse, pescar, navegar, varar y otros semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de conformidad con este Decreto Ley y demás legislación sobre esta materia...”.

Pese a lo anterior en el artículo 15 se autoriza la ejecución de obras que por su naturaleza no pueden establecerse en otros lugares; dentro de este supuesto se encuentran las marinas, las que incluye, por consiguiente, a las marinas turísticas, debiendo obtenerse la correspondiente Licencia Ambiental. De las marinas se cuestiona si deben ser objeto de regulación como instalaciones portuarias o si requieren regulación como instalación

turística, estas pudieran incluirse en las regulaciones de la Ley Ambiental, lo que no excluye que puedan ser reguladas además por las instalaciones portuarias y las turísticas sobre todo las que son en definitiva las que más explotan estos recursos, según su objeto. Aunque en este sentido existen proyectos legislativos. Es significativo señalar el Decreto Ley 212 donde podemos leer las prohibiciones del artículo 16, en la mayoría de las cuales se afecta directamente al destino turístico de sol y playa. No se podrá en esta franja: instalar nuevas edificaciones, ampliar las edificaciones existentes ocupando áreas de la zona costera y de protección, crear nuevas áreas residenciales o de alojamiento y ampliar las ya existentes hacia la zona costera, circular vehículos acuáticos y motorizados en áreas donde haya sido prohibida o limitada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en coordinación con el Ministerio de Turismo, realizar actividades de equitación, circulación de animales de tiro y circular vehículos de tracción animal, en las playas o construir cualquier tipo de instalación.

En los artículos 19 al 22 se regula la licencia ambiental para los proyectos de obras o actividades y en su artículo 20 se establecen los requisitos para el otorgamiento de la licencia ambiental para la realización de obras, también se regula el plan de ordenamiento territorial, señalización y regulaciones específicas sobre cayerías y penínsulas, entre otras cuestiones. El Decreto Ley en sus disposiciones, contribuye a garantizar en estos momentos que las necesidades de nuevas construcciones turísticas en la Península de Hicacos Varadero por citar un ejemplo, respete si no en toda su magnitud al menos en lo esencial lo relativo en ella expuesto y procura evitar la afectación en esta zona costera específicamente la flora y fauna por las nuevas instalaciones que se están edificando. Como puede apreciarse, el desarrollo turístico en la zona costera está mucho más limitado que en las áreas protegidas, debido a que los ecosistemas de la franja marítima terrestre suelen ser más frágiles, afectada hoy día por las construcciones hoteleras, y el uso de la población en el período vacacional que todavía está afectando negligentemente por la aún insuficiente educación ambiental. El Estado cubano se ha visto obligado a extremar la protección de tan importante área para nuestro país y el CITMA creó un cuerpo de inspectores a fin de proteger, evitar daños extremos a la playa de Varadero. Significamos que a pesar de lo controlado del empleo de esta zona, las actividades relativas al esparcimiento son libres siempre que no redunden en daños al medio ambiente. Con tales fines se siguen construyendo instalaciones hoteleras, marinas, zonas de buceo y zonas

de pesca. Se hace un breve análisis sobre el DL que regula la zona costera precisamente por la configuración geográfica a la que pertenecemos y su incidencia en el turismo.

Conclusiones

Una gestión adecuada y toma correcta de decisiones en la legislación referida al medio ambiente, la convierte en una herramienta que va a coadyuvar en la educación y la propagación de la cultura que reclama el momento histórico social que nos ha tocado vivir, donde se necesita de un orden normativo dirigido hacia la sostenibilidad del desarrollo. El destino Cuba como turismo sostenible atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro, garantiza la continuidad de la actividad turística y es un condicionante básico de la calidad.

El principio fundamental para lograr un equilibrio entre turismo y medio ambiente, estriba en una adecuada planificación, consistente en tratar de relacionar correctamente la escala de desarrollo de las actividades turísticas con las potencialidades concretas de cada lugar y por lo tanto con la capacidad de sustentación de los recursos. Luego de 22 años de promulgada la Ley 81/97 de Medio Ambiente, se puede acotar que a partir de esta Ley Marco se han dictado diversos instrumentos legales para complementarla como lo son entre otros: DL-200/99 Contravenciones del Medio Ambiente, Resolución 77/99 que Reglamenta el Proceso de Evaluación del Impacto ambiental, el DL-212/00 Gestión de las Zonas Costeras y el DL 230/03 De Puertos y Su Reglamento DL 274/03 entre otros, los que nos ofrecen la posibilidad concreta no solo para accionar , ejecutar y reclamar jurídicamente, sino además establecen pautas y vías para prevenir y educar en tal sentido a la población y sobre todo a aquellas personas que más se relacionan con esta materia por la función específica en que se desenvuelven.

El desarrollo sostenible del turismo depende de la protección dispensada a los recursos turísticos ambientales. Muchas veces hablamos de soluciones económicas y las soluciones tecnológicas, pero no estamos incorporando esto en una nueva forma de pensar. Obviamente, los problemas actuales de nuestro planeta exigen una nueva forma de pensar y una nueva ética que pueda reflejarse en el desarrollo sostenible y no exento de ello, el destino Cuba sol y playa Varadero.

El desarrollo sostenible del turismo depende de la protección dispensada a los recursos turísticos ambientales. Muchas veces hablamos de soluciones económicas y las soluciones tecnológicas, pero no estamos incorporando esto en una nueva forma de pensar. Obviamente, los problemas actuales de nuestro planeta exigen una nueva ética que pueda reflejarse en el desarrollo sostenible.

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Poder Popular. (1997). Ley No.81 Del Medio Ambiente. Gaceta Oficial de la República de Cuba, La Habana, pp. 47-62.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (1987). Ley No.59 Código Civil. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición extraordinaria, La Habana, p. 39.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2000). Decreto Ley No.212/00. Gestión de la Zona Costera. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición ordinaria, La Habana.
- Constitución de la República de Cuba. (1992). La Habana, Editorial Política, p. 59.
- COMARNA. (1992). Informe Nacional a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, La Habana, p. 36. Colectivo de Autores, Lic. Nides, Mirna; Lic. Hernández, Rodolfo; Lic. Marichal, Iván. (2000). *La Empresa y el Empresario. Libro Guía*. Ediciones ONBC. Colectivo de Autores. Para la vida, un reto de comunicación. Editora UNICEF, MINSAP, MINED.
- Diego, Fernández. (1979). *Teoría del derecho*. La Habana, Editorial Pueblo y Educación, p. 435.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. (2000). Decreto Ley No.200 de las Contravenciones de Medio Ambiente, La Habana, p. 20.
- González, T. y García, I: Legislación. (1999). *Una Herramienta*. La Habana, Editorial Académica, p. 147.
- Ley No. 33/81 sobre Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos. Resolución NO. 77/99 sobre la Evaluación del Impacto Ambiental del CITMA.
- Hosteltur. (2000). "Siglo XXI; sin medio ambiente no hay turismo". Revista *Turismo y Hostelería*, No. 71, enero, pp. 7-15.
- Hosteltur. (2009). "Cuba. Cayos Coco y Guillermo. El destino más prometedor del Caribe". Revista *Turismo y Hostelería*, No.19, enero, pp. 6-10.