

PAIS: CUBA.

Página web de referencia para mayor información: www.medioambiente.cu

1. Cómo definiría la legislación en materia de protección ambiental que existe en su país y por qué? (es actualizada, desactualizada, fragmentada, dispersa, avanzada, uniforme, incorpora paradigmas de sostenibilidad, etc).

Ninguno de estos adjetivos por si solo pueden definir la legislación ambiental cubana. Más bien, cada uno de ellos puede caracterizar a diferentes áreas de regulación teniendo en cuenta que en Cuba se ha producido un profuso proceso legislativo a partir del año 1992 pero muchas de las nuevas disposiciones jurídicas se emitieron como complementarias de la Ley 33 “De Protección del Medio Ambiente y Uso Racional de los Recursos Naturales”, emitida en fecha 10 de enero de 1981 y derogada por la Ley 81 “Del Medio Ambiente, de fecha 11 de julio de 1997, y por tanto no incorporaron los nuevos criterios, principios y conceptos que impone una legislación propiamente ambiental; motivo por el cual se consideran desactualizados en relación con las necesidades reales de protección del medio ambiente.

En este sentido los casos más críticos son la legislación de aguas, la legislación de suelos y la legislación sobre flora y fauna silvestres, cuyos cuerpos legales vigentes ya no responden a las realidades socioeconómicas y ambientales del país. Esta problemática ha sido identificada como parte del proceso de evaluación de la implementación de la Ley de medio ambiente y de instrumentación del sistema legal ambiental nacional, por tanto se trabaja en la revisión de las legislaciones correspondientes y en la creación de nuevos instrumentos en correspondencia con la ley marco ambiental.

No obstante, de manera general podemos considerar que la legislación ambiental cubana es una legislación avanzada, en tanto se ha incorporado el paradigma de la sostenibilidad a nivel constitucional, en la Ley Marco del Ambiente y otras legislaciones. La dimensión ambiental aparece en legislaciones claves, como son: la ley de minas, la ley de inversión extranjera y el reglamento de pesca, entre otras.

2. Existe una ley específica General de Medio Ambiente? Desde cuándo? Cómo se denomina y cuáles son sus principales logros? Cuáles son desde su punto de vista los principales cambios que deberían hacerse o vacíos a cubrirse dentro de la Ley? Cómo se articula esta ley con el resto de la legislación sectorial ambiental, es decir, cómo se esquematiza el marco legal de protección ambiental de su país?

En Cuba existe una ley marco ambiental, la Ley 81 “Del Medio Ambiente”, aprobada en fecha 11 de julio de 1997, sus principales logros se manifiestan en el hecho de que establece las principales responsabilidades de los actores estatales en materia ambiental y los derechos y obligaciones de la sociedad en general. Diversos artículos de la Ley son “autoejecutables” y de ellos derivan obligaciones y responsabilidades directas.

En los años subsiguientes a la promulgación de la Ley se han venido aprobando disposiciones de alto rango (Leyes o Decretos-Leyes) en materia forestal, de seguridad biológica, contravenciones ambientales, áreas protegidas y gestión de la zona costera. En este sentido otro logro de la Ley ha consistido en su capacidad para ser el marco a partir del cual se impulsa y desarrolla el entramado legal ambiental cubano.

Deben también su origen a la Ley, una gran cantidad de disposiciones reglamentarias dictadas por autoridades ambientales, de pesca, de agricultura, de transporte, de salud, de minería, de turismo, entre otras.

Lo anterior también se corresponde con el reforzamiento de la institucionalidad ambiental, tanto en relación con el organismo responsable del medio ambiente –Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA)- como en cuanto al establecimiento de otros organismos con responsabilidades sobre los recursos naturales, así como de las ineficacias que se manifiestan en su aplicación.

No existen sin embargo evaluaciones profundas sobre la efectividad de la Ley, si bien hay evidencias empíricas de su impacto favorable sobre la gestión de diversos recursos naturales.

Los principales vacíos a cubrir, no dentro de la Ley de medio ambiente, sino como parte del proceso continuo de implementación de la ley se refieren a:

- ◆ la actualización de las regulaciones sobre suelos, agua, flora y la fauna silvestres (áreas que requieren una atención inmediata por la importancia y la gravedad de los temas, que en gran parte se corresponden con los actuales principales problemas ambientales nacionales)
- ◆ la implementación de algunos preceptos contenido en la legislación específica relativa a la gestión de la zona costera, como la definición de las condiciones de fragilidad de algunos ecosistemas costeros, la definición de las condiciones excepcionales que permiten la utilización de la zona costera para la realización de actividades inicialmente prohibidas,
- ◆ la regulación e implementación de los instrumentos económicos como instrumento de gestión y política ambiental que instituye la ley,
- ◆ la implementación de los procesos de participación ciudadana como la consulta pública dentro del proceso de evaluación de impacto ambiental o en otros ámbitos,
- ◆ la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica (marco legal y aplicación)
- ◆ la regulación del régimen nacional de acceso a los recursos genéticos,
- ◆ la instrumentación de vacíos legales de la legislación sobre áreas protegidas, como la declaración de nuevas áreas propuestas, la implementación de la aprobación legal del los planes de manejo de las áreas protegidas.

Es importante precisar que, al considerar la legislación ambiental del país, se deben tener en cuenta no sólo la legislación emitida como complementaria de la Ley 81, la cual en la mayoría de los casos se considera holística o propiamente ambiental o de relevancia ambiental sectorial, según la clasificación de Brañes Ballesteros, sino también aquel grupo de disposiciones jurídicas de relevancia ambiental casual e incluso sectorial que data de la década del ochenta, y que aún resulta aplicable en el país en relación con esferas específicas

de protección del medio ambiente como son el medio ambiente laboral, la salud pública y el patrimonio cultural, entre los cuales se encuentra el asociado al entorno natural.

En correspondencia con el criterio anterior, que permite visualizar el ordenamiento jurídico con un alcance amplio, a los efectos de la gestión ambiental del país se identificaron como vigentes en Cuba, hasta la fecha 31 de mayo del 2007, un total de 17 Leyes, 29 Decretos-Leyes, 33 Decretos, 6 Acuerdos del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, 223 Resoluciones emitidas por diferentes Organismos de la Administración Central del Estado, 3 Instrucciones emitidas igualmente por diferentes organismos, así como 570 Normas Técnicas Cubanas que, de acuerdo con la ley marco ambiental cubana, se consideran parte de la legislación ambiental aunque no se trate de normas estrictamente legales, entre las cuales se encuentran las aprobadas por el Comité Técnico de Gestión Ambiental, constituido en el año 1997. Muchas de las normas técnicas en materia de protección ambiental complementan normas legales en blanco contenidas en las disposiciones jurídicas de carácter ambiental, por ejemplo en cuanto a los parámetros de vertimiento en las aguas terrestres, en la zona costera, en cuanto a los niveles de ruido admisibles. También existen otras que se aplican en la gestión ambiental del país aunque no fueron emitidas por el Comité de Gestión Ambiental, por ejemplo: el Sistema de Normas Sanitarias de Alimentos y el Sistema de Normas de Protección contra Incendios, cuyo cumplimiento resulta determinante a los efectos de la obtención del Reconocimiento Ambiental Nacional por parte de la entidad que esté solicitando tal condición.

Entre las principales disposiciones jurídicas que integran el ordenamiento jurídico cubano se encuentran las siguientes:

Leyes:

Constitución de la República de Cuba del año 1976 reformada en el año 1992, Ley 81 “Del Medio Ambiente”, Ley 85 “Ley Forestal”, Ley 76 “Ley de Minas”, Ley 77 “De la Inversión Extranjera”.

Decretos-Leyes:

Decreto-Ley 201 “Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, Decreto-Ley 212 “Gestión de la Zona Costera”, Decreto-Ley 200 “Contravenciones en Materia de Medio Ambiente”, Decreto-Ley 190 “De la Seguridad Biológica”, Decreto-Ley 164 “Reglamento de Pesca”.

Decretos:

Decreto 268 “Contravenciones de las Regulaciones Forestales”, Decreto 222 “Reglamento de la Ley de Minas”, Decreto 199 “Contravenciones de las regulaciones para la Protección y Uso Racional de los Recursos Hidráulicos”.

Resoluciones:

Resolución 330/99 del MINAGRI “Reglamento de la Ley Forestal”, Resolución 77/99 del CITMA “Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental”, Resolución 103/08 del CITMA “Reglamento de la Inspección Estatal de la Actividad Regulatoria Ambiental”, Resolución 8/2000 del CITMA “Reglamento General de la Seguridad Biológica para las Instalaciones en las que se manipulan agentes biológicos y sus productos, organismos y fragmentos de estas con información genética”, Resolución 116/2005 del CITMA “Sobre Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono”, Resolución 13/1999 del MFP “Establece la Bonificación del Arancel de Aduanas para la Importación de maquinarias y equipos que reduzcan la carga contaminante”, Resolución 456/1996 del MIP “Metodología para el Otorgamiento de las Autorizaciones de Pesca”.

3. Los principales organismos nacionales e internacionales ambientales en su país son:

Nacionales: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, creado en el año 1994 como Organismo de la Administración Central del Estado que, entre otras funciones, tiene la de establecer y controlar la política ambiental del país. Existen también otros organismos creados con anterioridad que clasifican dentro de los denominados “jueces y partes” en la administración de los recursos naturales como es el caso del Ministerio de la Industria Pesquera, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos y el Ministerio de la Agricultura, que administran recursos como los pesqueros, el agua terrestre y, el suelo y el patrimonio forestal, respectivamente. En este sentido, de acuerdo con la legislación vigente estos Organismos cuentan con estructuras dirigidas a controlar el cumplimiento de la legislación de relevancia ambiental sectorial en estas materias, estando facultados para otorgar modalidades de permisos y exigir responsabilidad administrativa.

Internacionales: Oficina de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

4. Cuáles consideraría como logros recientes o avances en materia de legislación ambiental en su país? (Avances en materia procesal de acceso a la justicia –por ejemplo legitimación, eliminación de obstáculos procesales en materia ambiental-, valoración o posibilidad de adopción de medidas de remediación y cumplimiento, avances en procesos de participación ciudadana, valoración de daños ambientales, legislación de fondo sobre recursos naturales en particular, etc.)

En materias de acceso a la justicia los mayores avances se encuentran en el acceso a la justicia administrativa que se caracteriza por un amplio diapasón de conductas sancionables, el establecimiento de marcos sancionadores administrativos muy exigentes así como mecanismos de aplicación flexibles, también constituye una fortaleza la existencia de un sistema nacional de inspectores creados para su aplicación, incluyendo autoridades ambientales e inspectores sectoriales.

Además recientemente (2006) se adoptó una nueva legislación en relación con la tramitación de los procesos de carácter ambiental en el ámbito judicial, con la adopción de un procedimiento ante las salas de lo económico de los tribunales provinciales y el tribunal supremo popular que, si bien no llega a ser propio para ventilar los conflictos ambientales, apunta a favorecer el tratamiento de estos procesos que pueden ser incoados tanto por personas naturales como jurídicas, brindando una tutela más efectiva a los conflictos ambientales (DL 241/06) Esta nueva normativa procesal incorporó la llamada acción de cumplimiento, cuyo ejercicio no presupone el “ser parte perjudicada” y que posibilita un criterio más amplio de legitimación.

Sobre valoración de daño ambiental hay ligeros avances, a nivel académico hay diversos estudios y unas pocas aplicaciones prácticas se han instrumentado en ocasión de accidentes puntuales.

5. Conoce algún caso de jurisprudencia que en los últimos años haya aportado nuevas perspectivas en la interpretación del derecho ambiental en su país? Cuál (citar caso, fecha, etc)? Por qué?

No conocemos casos que se hayan tramitado por la vía civil o penal con posterioridad a la aprobación de la Ley 81, es decir en ejercicio de las facultades que en este sentido otorga la ley marco ambiental. En Cuba el acceso a la justicia ambiental se ha encausado más bien

mediante la vía administrativa aunque debe ser perfeccionado el mecanismo de establecimiento de la denuncia y respuesta a los ciudadanos denunciantes.

No obstante, cabe aclarar que si hay un grupo de procesos que pudiéramos denominar “de contenido ambiental” que se ventilan en Sala Económica o Civil de la instancia correspondiente del Tribunal Supremo Popular, relacionados en este caso con el incumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de contratos o conflictos en las relaciones de vecindad.

6. Cuáles considera que son las iniciativas más avanzadas que se hayan producido en su país en los últimos años en materia de protección ambiental? (En un sentido más amplio que el estrictamente legal ambiental, como la existencia de procesos reseñables de participación pública o campañas de sensibilización, por ejemplo)

El Reconocimiento Ambiental Nacional (RAN), establecido mediante la Resolución 135/2004 del CITMA, con el objetivo de incentivar la mejora continua del desempeño productivo y ambiental de las entidades involucradas, así como favorecer el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales, entre otros. Actualmente se ha tramitado y obtenido por la República de Cuba ante el Convenio de París el reconocimiento del Sello RAN ante los países parte del mismo.

El Premio Nacional de Medio Ambiente, instituido mediante la Resolución 22/2006 del CITMA, que puede ser entregado a instituciones, empresas, colectivos laborales, organizaciones no gubernamentales y personas naturales.

La inserción de cursos relacionados con diversas temáticas ambientales como Bosques de Cuba, Cambio Climático, Derecho Ambiental, entre otros, en el programa televisivo Universidad para Todos.

7. Acceso a la Justicia Ambiental y a la información en su país.

a. Legitimación activa y acción legal: ¿es amplia, o restrictiva? ¿Quiénes pueden presentar una acción ambiental?

Es amplia, en correspondencia con el artículo 71 de la Ley 81 “Del Medio Ambiente”, pueden presentar una acción legal: la Fiscalía General de la República y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, quienes pueden actuar en defensa del interés social en la protección del medio ambiente y quien haya sufrido personalmente el daño, en relación al Decreto-Ley 241/2006 que además de los anteriores posibles demandantes reconoce también al Ministerio de la Agricultura al amparo de la Ley 85 “Ley Forestal”.

En Cuba se precisa avanzar en la implementación de los derechos de acceso de manera general, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a la justicia ambiental. En materia de acceso a la justicia ambiental se ha ampliado la legitimación activa al amparo del Decreto-Ley 241/06 que implica un criterio más amplio de legitimación al posibilitar el ejercicio de la acción sin que necesariamente se precise ser parte perjudicada en el proceso dado.

Otra modalidad del acceso a la justicia ambiental más ampliamente utilizado es el que se tramita por la vía administrativa sobre la base de las denuncias, fundamentalmente promovidas por la población que se manifiesta afectada por determinados hechos

derivados del incumplimiento de la legislación ambiental, ejemplo por contaminación atmosférica, son los casos más frecuentes. Asimismo, los procesos que tienen lugar como consecuencia del ejercicio de las funciones administrativas de los órganos regulatorios en materia ambiental, al amparo de la ley vigente en materia de contravenciones ambientales.

El derecho de acceso a la información ambiental es más bien limitado, la ley de medio ambiente establece principios generales en torno a la implementación de los derechos de acceso pero estos no han tenido un respaldo legal adecuado. Aunque no está identificada como una prioridad para el sistema legal ambiental en Cuba, es válido destacar que no contamos con ninguna ley que implemente el acceso a la información, la Constitución tampoco contiene preceptos amplios en este sentido.

En materia de información ambiental contamos con algunos recursos: los informes sobre el estado del medio ambiente, existen otros mecanismos y herramientas como el portal del medio ambiente, materiales impresos, medio audiovisuales que permiten garantizar algún nivel de información sobre temáticas de interés. Como parte del proceso de desarrollo del sistema de información ambiental, nos encontramos enfrascados en la definición de los indicadores ambientales para la toma de decisiones.

En cuanto al derecho de participación ciudadana la ley contempla su realización aunque no se ha logrado la implementación adecuada a los efectos de garantizar el pleno ejercicio del mismo por los ciudadanos, el caso típico en este sentido es la realización de las consultas públicas en el proceso de evaluación de impacto ambiental. No obstante se ha venido trabajando por parte de la autoridad regulatoria ambiental nacional en la elaboración e implementación de la metodología que en su momento deberá tener una expresión jurídica para su general aplicación.

b. Existen instituciones especializadas (juzgados, fiscalías, tribunales administrativos) para la persecución del delito ambiental? ¿Puede realizar una descripción básica de su composición y funcionamiento?

No existen instituciones especializadas que garanticen el acceso a la justicia civil o penal lo que tendría lugar mediante las instancias previstas en el país para conocer y resolver los demás casos. En este sentido en materia civil ocurre mediante la Sala de lo Económico del Tribunal Supremo Popular según lo establecido en el Decreto-Ley 241 “Modificativo de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral”, de fecha 26 de septiembre del 2006. En el caso de la justicia penal, aunque no se encuentra instituido el delito ecológico o delito ambiental, el acceso a la justicia por esta vía ante la comisión de figuras delictivas que tutelan indirectamente determinadas esferas del medio ambiente como: Contaminación de las aguas e Infracción de las normas para prevenir y combatir enfermedades y plagas de animales y plantas, figuras delictivas estas incluidas dentro del Título V “Delitos contra la Economía Nacional” de la Ley 62 “Código Penal”, de fecha 29 de diciembre de 1987, tendría lugar mediante las instancias correspondientes de la Fiscalía General de la República y la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo Popular. En cuanto al acceso a la justicia por la vía administrativa si existen diferentes instancias competentes según la esfera de regulación en relación a la cual se origina el conflicto, tal es el caso de la Oficina de Regulación Ambiental y Seguridad Nuclear del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, la Oficina de Inspección Pesquera del Ministerio de la Industria Pesquera, la Oficina Nacional de Inspección de la Agricultura del Ministerio de la Agricultura y el Cuerpo de Guardabosques del Ministerio de Interior, entre otros.

c. ¿Existen mecanismos específicos (procedimientos) para entablar acciones ambientales? ¿Son eficaces?

En el caso de la vía administrativa existe la denuncia ambiental como vía que tiene la autoridad ambiental para conocer de hechos que afectan al medio ambiente y una vez que los comprueba exigir la responsabilidad que administrativamente corresponda. Esta vía la contempla la Ley marco ambiental y la Ley 85 “Ley Forestal”, en el caso de la primera ha sido reconocida esta vía además en el Decreto-ley 200 “Contravenciones en materia de Medio Ambiente” que instrumenta la responsabilidad administrativa ambiental en relación a la ley 81, pero considero no es eficaz porque la acción del ciudadano se limita a denunciar y no tiene posibilidad de ulterior participación en el proceso, ni siquiera se reconoce de forma expresa en la legislación la obligación de la autoridad ambiental de poner en conocimiento del ciudadano denunciante el resultado de su actuación.

8. ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que aún debe afrontar su país en materia de legislación ambiental? ¿Razones para ello?

Completar el ordenamiento jurídico ambiental en correspondencia con los principios de sostenibilidad garantizando además el pleno ejercicio del derecho a un medio ambiente sano, lo que implica también posibilitar el ejercicio de los derechos de acceso, concebir una estructura institucional adecuada que favorezca la instrumentación de la legislación.

9. ¿Cuáles son los principales obstáculos que en su país dificultan el cumplimiento de la legislación ambiental?

La existencia de una base económica que sustenta una superestructura con presiones materiales que no favorecen la implementación de los mandatos que se establecen legalmente.

La aprobación de disposiciones jurídicas idealizadas de acuerdo con los principios que se desean lograr pero que carecen de capacidad de ejecución práctica.

El bajo grado de conocimiento de la legislación, lo que no facilita que los ciudadanos acudan a las instancias correspondientes exigiendo el cumplimiento de su derecho a un medio ambiente sano. A veces dificultan la aplicación el desconocimiento, la falta de cultura ambiental y de educación ambiental.

10. ¿Existen en su país nuevas propuestas para mejorar la legislación ambiental o el nivel de cumplimiento de la legislación ambiental? ¿Cuáles considera que son las propuestas que podrían ser útiles para superar esos obstáculos?

Se están trabajando propuestas de nuevas disposiciones jurídicas en materia de aguas terrestres, suelo, atmósfera, seguridad química, acceso a los recursos genéticos, exploración y explotación de petróleo, adecuación de las regulaciones sobre evaluación de impacto ambiental, contravenciones e infracciones administrativas en materia ambiental, algunas de ellas se encuentran en proceso de revisión y otras que son de nueva regulación, como la relativa al acceso a los recursos genéticos.