

Derecho y manejo integrado de zonas costeras:

Gobernabilidad, Derecho y Educación

Coordinadora

MSc. Yailén Monzón Bruguera



UNIVERSIDAD
CIENFUEGOS
Carlos Rafael Rodríguez

Derecho y manejo integrado de zonas costeras:

Gobernabilidad, Derecho y Educación

*MSc. Yailen Monzón Bruquera
(Coordinadora)*

Dr. Avelino Fernández Peiso

Dra. Clara E. Miranda Vera

Dra. Eulalia De La C Viamontes Guilbeaux

MSc. Aylí Díaz Bacallao

MSc. Rodolfo P Ripoll Salcines

Lic. Darienny Filgueira Valero

Lic. Yeslín Justafre García



Dirección Editorial: MSc. Alberto Valdés Guada

Diseño, composición: D.I. Idania Dorta Rodríguez y Laysí Chou Ramírez

Producción: Fernando Liriano Reyes, Lucía Chiong Mena y Ma. Julia Monzón Mena

© Reservados todos los derechos por lo que no se permite la reproducción total o parcial de este libro.

Editorial UNIVERSO SUR

Universidad de Cienfuegos

Carretera a Rodas, Km. 4. Cuatro Caminos

Cienfuegos, CUBA, 2008

© ISBN: 978-959-257-150-1

SUMARIO

PRÓLOGO. 5

INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT: GENERAL OVERVIEW. *MSc. Yailen Monzón Bruguera y Dra. Eulalia de la C. Viamontes Guilbeaux.* 7

GOOD GOVERNANCE AND INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT PROCESS. *MSc. Yailen Monzón Bruguera.* 13

LEGISLACIÓN Y MANEJO INTEGRADO DE ZONAS COSTERAS. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA. *Lic. Yeslín Justafre García y MSc. Yailen Monzón Bruguera.* 24

UNA LECTURA CRÍTICA DEL DECRETO LEY 212/00 DE GESTIÓN DE LA ZONA COSTERA EN CUBA. *Lic. Darienny Filgueira Valero y MSc. Yailen Monzón Bruguera.* 34

MÉTODOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES EN LA ZONA COSTERA. *MSc. Rodolfo P Ripoll Salcines.* 49

MANEJO INTEGRADO DE LA ZONA COSTERA, ACTORES SOCIALES Y EDUCACIÓN JURÍDICA AMBIENTAL. *MSc. Aylí Díaz Bacallao, MSc. Yailen Monzón Bruguera, Dra. Clara E. Miranda Vera y Dr. Avelino Fernández Peiso.* 60

LA EDUCACIÓN JURÍDICA AMBIENTAL: UNA HERRAMIENTA PARA EL MIZC. *MSc. Aylí Díaz Bacallao.* 74

Prólogo

Ante el reconocimiento de las características distintivas de las zonas costeras y su importancia ambiental, económica y social surgió, en la última mitad de la década del 60 del siglo pasado, el proceso de manejo integrado de zonas costeras (MIZC) con el objetivo de maximizar los beneficios de estas áreas para las presentes y futuras generaciones y minimizar los conflictos y daños que en ella tenían lugar. En el año 1992, En el área programática A del Capítulo 17 de la Agenda 21, dedicado a la protección de los océanos y zonas costeras, se plantea que *“los estados ribereños se comprometen a proceder a una ordenación integrada y a un desarrollo sostenible de las zonas costeras y del medio marino sujetos a su jurisdicción nacional...”*. Esto impulsó a los Estados a dirigir sus acciones hacia la gestión integral costera.

El MIZC, según Cicin – Sain y Knecht, (1998) es un proceso diseñado para superar o dejar atrás la fragmentación en el acercamiento al manejo desde el punto de vista sectorial y la división de la jurisdicción entre los distintos niveles de gobiernos en la interfase tierra-agua. Esto se hace, asegurándose de que las decisiones de todos los sectores y todos los niveles de gobierno estén armonizadas y sean consistentes con la política costera de una nación en cuestión. Una parte clave del MIZC es el diseño de esquemas legales e institucionales para acompañar esta armonización de una forma políticamente aceptable, aunque es necesario reconocer la complejidad que enmarca esta tarea.

La dimensión jurídica del MIZC, ha sido poco estudiada, lo que se traduce en un escaso tratamiento en la doctrina y por tanto impone la necesidad de aventurarnos en el tema. Teniendo en cuenta los argumentos precedentes, esta compilación de artículos constituye una modesta contribución al conocimiento de la importancia de la gobernabilidad, el derecho y la educación jurídica en el proceso de MIZC.

YAILEN MONZÓN BRUGUERA

I

Integrated Coastal Zone Management: General overview.

MSc. Yailen Monzón Bruguera, PHD. Eulalia de la C Viamontes Guilbeaux

Abstract

Due to the special characteristics of coastal zones, it is recognised that these fragile areas require specialized management in an integrated manner to ensure that the human relationship to coastal zones remains harmonious. Considering the facts referred to above, it is important to introduce a continuous, interactive, adaptive and consensus-building process in order to decide what types of outputs will be produced by coastal areas. That process is integrated coastal zone management (ICZM). This paper review the main definitions related to this process and the the concept of integration, which can be defined in some ways in order to achieve a good comprehension.

Resumen

Debido a las características especiales de las zonas costeras, está reconocido que esas frágiles áreas requieren un manejo especializado de forma integrada para asegurar que la relación de los seres humanos con dichas zonas permanezca en armonía. Considerando los hechos referidos, es importante introducir un proceso continuo, adaptativo y basado en el consenso en función de decidir que tipo de beneficios serán producidos por estas áreas. Ese proceso es el manejo integrado de la zona costera (MIZC). Este artículo refiere las principales conceptualizaciones manejadas en torno a este proceso; así como sus elementos distintivos en cuanto a la integración en función de facilitar su comprensión.

Introduction

Coastal zones contain unique and irreplaceable ecosystems. At the same time, coastal zones are subject to an intense use by humans for transportation activities, resources and energy procurement, industrial uses, and settlement recreation. Furthermore, these areas are the first lines of defence against inland disasters. In short, there are three functional aspects which are part of the human relationship to coastal zones: 1) *provision of ecological services*, 2) *disaster prevention*; and 3) *human utilization*.¹ Each of these aspects are intricately linked.

1 J. R. Clark; Integrated Management of Coastal Zones, FAO Fisheries Technical Paper No. 327.(Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1992).

Due to the special characteristics of coastal zones, it is recognised that these fragile areas require specialized management in an integrated manner to ensure that the human relationship to coastal zones remains harmonious. Management of coastal areas involves multiple problems and multiple sources of those problems. Management also takes into account multiple objectives to produce desired outputs from the use of coastal resources, different productive capacities over space and time, greater or lesser linkages to upstream areas and beyond, multiple constituencies, stakeholders and institutions with varying responsibilities for different elements of management.

Considering the facts referred to above, it is important to introduce a system of continuous, interactive, adaptive and consensus-building process in order to decide what types of outputs will be produced by coastal areas. That process is integrated coastal zone management (ICZM). The aim of this paper is to provide a general overview about ICZM and its conceptual framework.

ICZM Approach: General Overview

Management of coastal areas involves multiple problems and multiple sources of those problems. Management also takes into account multiple objectives to produce desired outputs from the use of coastal resources, different productive capacities over space and time, greater or lesser linkages to upstream areas and beyond, multiple constituencies, stakeholders and institutions with varying responsibilities for different elements of management.

The definition of coastal zone has crucial importance for the successful formulation and implementation of any measure regarding to coastal zone management issues. The delimitation of the area to be managed is instrumental in order to identify the resources, problems, issues, stakeholders and jurisdiction. The definition requires the consideration of several criteria taking into account the ecological, economical, geographical and jurisdictional points of view.

Some definitions of the coastal zone propose:

- *“The interface where the lands meet the oceans, encompassing shoreline environment and adjacent coastal waters.”*² The limits of the coastal zone are not very clearly identified in this definition. Indication of how far this interface extends towards land or seawards is a right of the coastal state.
- *“It is a special geographical area wherein its productive and natural defence functions are intimately linked with the physical and socio-economic conditions far beyond its physical boundary.”*³
- *“At a minimum, the designated coastal zone includes all the interti-*

² World Bank Environmental Department, The Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management, World Coast Conference, Noordwijk, The Netherlands. 1-5 November 1993, at p 3.

³ T. E. Chua, “Essential Elements of Integrated Coastal Zone Management.” 21 *Ocean & Coastal Management*, 81-108, (1993).

dal and supratidal areas of the water's edge; specifically all the coastal floodplains, mangroves and tide flats as well as beaches and dunes and fringing coral reefs. This is a transition zone."⁴

- Coastal zone can be narrowly defined as the "dividing boundary" between sea and land (the coastline), or broadly defined as the zone in which the three spheres of air (atmosphere), water (hydrosphere), and land (lithosphere) converge (the coastal zone).⁵

Definitions of coastal zone can be as diverse as the coast itself around the world. Although the delineation of coastal areas has been discussed in several occasions, no international agreement has been achieved. That is why detailed definitions of coastal zone vary from one country to another. However there is international consensus on the view that the coastal zone is one of the most "dynamic area with frequently-changing biological, chemical and geological attributes"⁶ and one of the most complex, and multiple-used areas of the world. Therefore, they are ecologically, socially and economically important. Many resources are produced here and they provide a vital source of food, energy and minerals. Coastal areas can and should be regarded as the foundation blocks needed to support the construction of economic and social development plans.⁷

Many interests are at stake in the coastal zone. The majority of the world's population resides in coastal areas and most recreation facilities are located here. At the same time, the near-shore waters and the interface between land and sea are the basis for agriculture, fishing, marine aquaculture, extraction of raw materials, sea transport, harbour activities, and they are valuable in many other ways including an important source of employment.

The combination of fresh and ocean waters in coastal estuaries creates some of the most productive and richest habitats on earth.⁸ The resulting diversity of fish stocks and other marine life can be of great importance to coastal populations. In addition, "the coastal topography provides significant protection for hurricanes, typhoons and other ocean-related disturbances. Hence, for most coastal nations, the coasts are an asset of incalculable value, and an important part of the national heritage."⁹

4 The Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management, supra note 3.

5 M.A. Isobe, A Theory of Integrated Coastal zone Management in Japan, online: <<http://www.glocom.ac.jp/eco/esena/resource/isobe/index.e.html>> (Date Accessed: 24th May 2001).

6 The Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management, supra note 3.

7 J. Sorensen & A. Brandani. "An Overview of Coastal Zone Management Efforts in Latin America." 15 Coastal Management, 1-25, (1987).

8 See Chapter 12 in R. Pinet, Invitation to Oceanography. 2nd edition. (Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers, 2000).

9 B. Cicin-Sain & R. W. Knecht, Integrated Coastal Zone and Ocean Management: Concepts and Practices. (Washington, DC: Island Press, 1998), at p 15.

In the past decades the coastal zone, probably more than any other component of the natural environment, has been exposed to severe processes of change. So far, these processes have included exploitation for recreation and tourism, urbanization, changed functional demands and working facilities for harbour and port development facilities. Due to the expanding population and rapid development, increased pressure on the coastal environment has resulting in habitat destruction, marine pollution, diminished resources and acute environmental problems.

Loss and degradation of coastal ecosystems, such as mangroves, coral reefs, beaches and seagrasses, represent more than just a simple loss of habitat. The full ecological benefits and potential contributions of the habitat are also eliminated, leading to a decline in biodiversity dependent or associated with the habitat. According to the Food and Agriculture Organization of the United Nations, some 90% of the world's marine fish catch (based on weight) reproduces in coastal habitats. Over-exploitation, together with habitat destruction, have dwindled coastal living resources to irrecoverable levels in many areas.¹⁰

In addition, water pollution around coastal cities and settlements arising from point and non point sources; also contribute significantly to the degradation process. Nutrient overload from sewage discharge, agricultural runoff, erosion and other land-based sources, has been identified by the UNEP-GESAMP as the most widespread and serious cause of coastal pollution worldwide. Toxic chemical pollutants are another cause of concern. Algal blooms disrupt marine life and their toxins often threaten human life while pathogenic bacteria and viruses create human health problems.¹¹ E.g., red tides.

Taking into consideration the importance of the coastal zone and the serious threats that are imposed on it, the need of suitable management of the area has been recognized worldwide by scientists, politicians and the general public. The many interests and the large current potential for adverse change in the near-shore areas necessitate integrated, holistic and appropriate planning and management of the coastal zone.

The concept of ICZM¹² was embraced by nations around the world as a

10 J. R. Clark, *supra* note 1.

11 Coastal Zone Management Training Issues, online: UNEP< <http://www.sems.Auckland.ac.nz/Netlab/Organization/CZMIssues.html>>(Date Accessed: 15th February 2001).

12 The beginning of the conceptual definition of integrated coastal management date back to the mid 1960s. A lot of terms have been used to describe the management process of human activities in the coastal zone. Integrated coastal management is also known as integrated coastal zone management (ICZM), integrated coastal area management (ICAM), integrated shore management, integrated coastal resources management (ICRM), integrated sea-use planning, integrated coastal area planning to name a few. The terms integrated coastal zone management and integrated coastal management are preferred by managers and academics and are the terms most com-

central concept in the management of coastal zones and ocean areas under national jurisdiction. Integrated coastal management has been defined as “a continuous and dynamic process by which decisions are taken for the sustainable use, development and protection of coastal and marine areas and resources. In ICZM, we acknowledge the interrelationships that exist among coastal and ocean uses/users and the environments they potentially affect, and is designed to overcome the fragmentation inherent to a sectoral management approach. ICZM is multi-purpose oriented, it analyzes implications of development, conflicting uses, and interrelationships between physical processes and human activities, and it promotes linkages and harmonization among sectoral coastal and ocean activities.”¹³

ICZM can therefore be considered as a process that unites government and the community, science and management, sectoral and public interests in preparing and implementing an integrated plan of actions for the protection and development of coastal ecosystems and resources.¹⁴

Essential to ICZM is the concept of integration, which can be defined in the following ways:

- Intersectoral integration which refers to integration among different marine and coastal sectors and land-based sectors, such as fisheries, oil and gas development, coastal fisheries, coastal tourism, etc.
- Intergovernmental integration is required among different levels of government – where appropriate national, provincial and local- because those levels may play different roles and these differences could generate problems in terms of harmonized policies, legal framework and management strategies in the area.
- Spatial integration deals with the integration of the land and ocean sides of the coastal zone.
- Science-Management integration refers to the integration among the different disciplines important in coastal and ocean management; e.g., the natural sciences, the social sciences, engineering, management entities, and it also includes the application of traditional knowledge.
- International integration means integration among nations, especially when a nation borders enclosed or semi-enclosed seas or there are international disputes over specific activities such as overfishing activities, transboundary pollution, passage of ships and other issues.¹⁵

monly use in the literature since 1990. Is important to mention that all of the terms referred are similar in objective but sometimes is possible to find vary approach and application depending the author’s point of view. In this paper ICZM or ICM will be use in the same meaning as the best approach to sustainable development and resource use of coastal areas.

13 B. Cicin-Sain, & R. W. Knecht, supra note 9

14 GESAMP:” The Contribution of Science to Integrated Coastal Management.” Reports and Studies. GESAMP No. 61, 1996 24 p.

15 B. Cicin-Sain & R. W. Knecht, supra note 9 at p.47-48.

Taking into consideration the elements referred to above, the task of achieving the integrated management of oceans and coasts around the world is a difficult challenge, but ICZM is absolutely essential to solve coastal zone problems.

References

- Cicin-Sain, B. and R.W. Knecht. "The Problem of Governance of U.S. Ocean Resources and the New Exclusive Economic Zone." *Ocean Development and International Law*, 15(3-4): 289-301 (1985).
- _____, "Implications of the Earth Summit for Ocean and Coastal Governance." *Ocean Development and International Law*, 24:121-153 (1993).
- _____, *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, (Washington: Island Press, 1998).
- Cicin-Sain, B., Knecht, R.W. & Fisk G.W. "Growth in Capacity for Integrated Coastal Zone Management since UNCED: An international Perspective." *Ocean & Coastal Management*, 29: 93-123 (1995).
- Chua, T. E. "Essential Elements of Integrated Coastal Zone Management." *Ocean & Coastal Management*, 21(1993):81-108.
- Clark, J.R. *The Status of Integrated Coastal Management: A Global Assessment*. Miami: University of Miami, Coastal Area Management and Planning Network (CAMPNET). Rosentiel School of Marine and Atmospheric Science, 1991.
- Coastal Zone Management Training Issues, online: UNEP< <http://sems.Auckland.ac.nz/Netlab/Organization/CZMIssues.html>>(Date Accessed: 15th February 2001).
- GESAMP, 1996. "The Contribution of Science to Integrated Coastal Management." *Reports and Studies*. GESAMP No 61. 24p
- _____. *Integrated Management of Coastal Zones*. FAO Fisheries Technical Paper No. 327. (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1992).
- Isobe, M.A. *A Theory of Integrated Coastal zone Management in Japan*, online: <<http://www.glocom.ac.jp/eeco/esena/resource/isobe/index.e.html>> (Date Accessed: 24th May 2001).
- Pinet, R. *Invitation to Oceanography*. 2nd edition. (Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers, 2000).
- Soresen, J. "National and International Efforts at Integrated Coastal Management: Definitions, Achievements and Lessons." *Coastal Management*, 25: 3-41(1997).
- World Bank Environmental Department, *The Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management*, World Coast Conference, Noordwijk, The Netherlands. 1-5 November 1993

2

Good governance and Integrated Coastal Zone Management process

M.Sc. Yailen Monzón Bruguera

Abstract

Despite the specific characteristics of integrated coastal zone management (ICZM) scenario, this article proposes key elements of good governance in coastal issues to be considered in order to increase the efficiency and effectiveness of ICZM within the coastal governance process and review its compliance in Cuba.

Resumen

Más allá de las características específicas del escenario en que se desarrolle el proceso de manejo integrado de zonas costeras (MIZC), este artículo propone elementos claves para una buena gobernabilidad en asuntos costeros a ser considerados en función de incrementar la eficiencia y la efectividad del MIZC. El artículo define los elementos claves que caracterizan la buena gobernabilidad para conducir el MIZC y explica cómo ellos deben ser entendidos en dicho contexto.

Introduction and rationale

Management and governance of the coastal zone have become increasingly important in modern times. For coastal States, integrated coastal zone management (ICZM) is considered a key process in the pursuit of national development goals, particularly within the context of the transition to sustainability.¹ For the purpose of this article, ICZM is defined as *“a continuous and dynamic process by which decisions are taken for the sustainable use, development and protection of coastal and marine areas and resources. ICZM is multi-purpose oriented, it analyzes implications of development, conflicting uses, and interrelationships between physical processes and human activities, and it promotes linkages and harmonization among sectoral coastal and ocean activities.”*²

ICZM can therefore be considered as a process that unites government and the community, science and management, sectoral and public interests in for-

1 B. Cicin-Sain & R. W. Knecht, *Integrated Coastal Zone and Ocean Management: Concepts and Practices*. (Washington, DC: Island Press, 1998, and UNCED. United Nations Conference on Environment and Development. Earth Summit, Agenda 21. The United Nations Programme of Action from Rio. 3-14 June 1992

2 B. Cicin-Sain & R. W. Knecht, *Integrated Coastal Zone and Ocean Management: Concepts and Practices*. (Washington, DC: Island Press, 1998 at p. 19

mulating and implementing an integrated plan of actions for the protection and development of coastal ecosystems and resources according to the (GESAMP)³

Taking into consideration the criteria referred above, this paper analyzes the concept of coastal governance according to the manner in which power is used in the management of the development process within the coastal zones, involving both the public and the private sector and its attributes and indicators. It encompasses the functioning and capability of the public sector, as well as the rules and institutions that create the framework on both public and private uses of the area referred.

Integrated coastal zone management as a process of governance

The term governance means different things to different people. According to the World Bank, “*governance is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.*”⁴ On this meaning, the concept of coastal governance is concerned directly with the manner in which power is used in the management of the development process within the coastal zones, involving both the public and the private sectors. It encompasses the functioning and capability of the public sector, as well as the rules and institutions that create the framework on both public and private uses of the area referred.⁵

ICZM is a governmental process.⁶ Considering this approach as a process of governance is needed to take into account the uncertainties about all the variables and elements involved in the place where ICZM will take place. E.g., governmental policies and programs, demographic and economic conditions and trends, social tastes and attitudes, external and internal demands on coastal resources and technological changes. (See Figure 1).

According to B. Cicin-Sain, “*governance of coastal zone has to do with the institutional, political, legal and social environment in which citizens interact among themselves and with government agencies within the coastal area scenario.*”⁷ Although policy aspects are important for the appropriate develop-

3 GESAMP. “The Contribution of Science to Integrated Coastal Management.” Reports and Studies. GESAMP No. 61, 1996 24 p.

4 This is a meaning of governance that the World Bank provided as the one that appears most appropriate. This definition is taken from the Webster's New Universal Unabridged Dictionary. (London: Dorset & Baber, 1979).

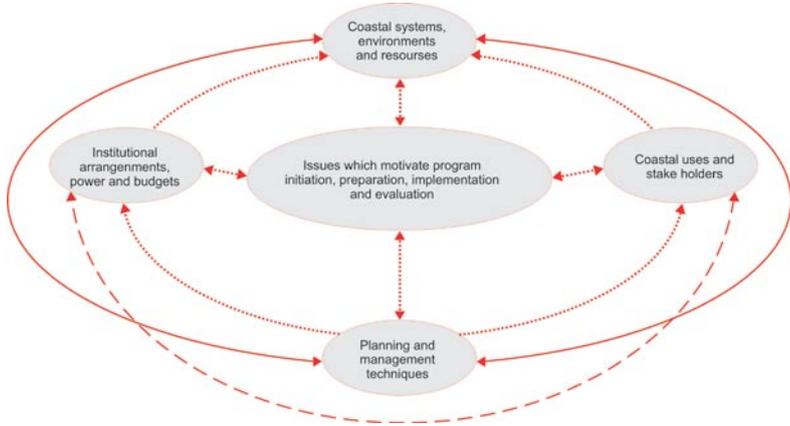
5 A. Vallega, Ocean Governance in Post-Modern Society in International Conference the Oceans at the Millennium, London, Greenwich 13-15 April 2000.

6 World Bank Environmental Department, The Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management, World Coast Conference, Noordwijk, The Netherlands. 1-5 November 1993 at p 1

7 B. Cicin-Sain, Ocean Governance: A New Vision. Delaware University Sea Grant College Program Report, 1992.

ment of the areas concerned,⁸ the concept of good coastal zone governance focuses essentially on the ingredients for effective management.

Figure 1. Elements Involved in Managing Coastal Resources and Environments



Source: Coastal Zone Canada Association, 2000. "Baseline 2000." Saint John, New Brunswick, Canada

In the new millennium, the theme of coastal zone governance has to be conducted at all levels: national, regional and global.⁹ It is necessary to systematically address the development of the coastal zone through the productive and participative management of the area. As a result, the underlying management problems related to lack of knowledge, inappropriate and uncoordinated laws, failure to involve stakeholders and a lack of coordination between the relevant regional, national, state and local administrative bodies involved should be resolved. The task is no simple legislative or political solution per se to these complex problems. That is why it is so important to consider the approach presented as a governance process.

Traditional governance, "a system that was designed to serve society during the Industrial Age and guided by a linear problem solving process with distinct and separate roles for different players in mutually exclusive disciplines/sectors, is rendered ineffective in situations where the issues are complex."¹⁰ ICZM issues need to be addressed by a new form of governance

8 R.W. Knecht, "A Commentary on the Institutional and Political Aspects of Regional Ocean Governance," 24 (1) Ocean & Coastal Management, 39-50 (1994).

9 United Nations University, Ocean Governance: Sustainable Development of the Seas. Edited by Peter Bautista Payoyo. (Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 1994).

10 J.Ellsworth, 2001. Just Communities/Sustainable Communities. Justice Stewardship:

capable of meeting the modern sustainability challenges.

This is a complex issue that requires a holistic response.¹¹ *“No single government policy or government program can provide or lever the resources and the public/political will necessary to bring about the changes required to address it. Solutions need to be found through the collaborative efforts”*¹² of all those who must live with the coastal zone outcomes. Everyone involved shares responsibility for the well being of the resource and everyone shares the roles of knowledge providers, decision-makers and implementers.¹³

Given the diversity of physical, economic, cultural and institutional conditions around the world, the ICZM governance process is, among other things, responsive, flexible, transparent, equitable, accountable and focussed on promoting a collaborative approach to the planning and management of the coastal zones.¹⁴ This process should be based on early prevention rather than late intervention in any coastal issue.¹⁵ Also in order to ensure that the process will be politically correct, environmentally sustainable, economically equitable, socially responsible and culturally sensitive with a view to safeguard international, regional and national interests at all times, the process should consider:

- The definition of the political implications of all international agreements relating to ocean and coastal zones;
- The definition of the economic potential of the ocean and coastal zones;
- The identification of the technological advancement needed for the sustainable development of the ocean and coastal zones;
- The definition of the environmental goals for the ocean and coastal zones;
- The identification of the social and cultural changes impinging on the ocean and coastal zones; and
- The identification of the changing security concerns due to rapid economic expansion in the ocean and coastal zones¹⁶.

At this point an important issue that arises in relation to governance is

The Modern Sustainability Challenge. Discussed Paper prepared for the International Association for Public Participation in preparation for the 2001 International Conference.

11 E. Meltzer., Bellefontaine, and Burke. A functional Approach to Integrated Coastal and Ocean Management: The Capacity Building Needs of National Government Agencies. Meltzer Consulting, Halifax, 1998.

12 Adapted to ICZM from J. Ellsworth supra note 10 at p 15

13 Ibid.

14 Integrated Coastal Zone Management: An International Priority, online: ICM Global Web Service < http://icm.noaa.gov/story/icm_mgt.html > (Date Accessed: 23rd June 2001)

15 Ibid.

16 B. Cicin-Sain, supra note 7 in relation with R. W. Knecht, supra note 8

the proper role of government in facilitating successful and effective coastal zone management initiatives. The key dimension here is to guarantee a good process through the respect of the basic elements that must guide it.

Elements of Good Governance Process in ICZM

Today the world community is aware of the necessity of a shift toward a different way of thinking about marine and coastal issues in which all the different sectors related to the coastal zone come together with common goals and objectives. According to the literature review,¹⁷ the key elements of good governance in coastal issues are:

- Accountability and transparency
- Participation
- Equity
- Predictability

Accountability¹⁸ is very important in coastal zone affairs because very often politicians and public servants are given enormous power through the laws and regulations they implement, resources they control and organizations they manage. Accountability in any integrated coastal zone management process is a key way to ensure that this power is used appropriately and in accordance with the public interest. This may be achieved differently in different countries of political structures, depending on the history, cultural aspects and value systems involved.

However, it requires clarity about who is accountable to whom and for what and that civil servants; organisations and politicians are held accountable for their decisions and performance.¹⁹ There are some indicators to show whether or not accountability has been accomplished, these include:

1. Adherence to legal requirements and administrative policies related

17 The literature review includes, among others: B. Cicin-Sain supra note 20, Governance: Sound Development Management, online: Asian Development Bank < <http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/gov100.asp?p=policies> > (Date Accessed: 23rd June 2001), Promoting Good Governance, online: OECD < <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/emef/governance.htm> > (Date Accessed: 23rd May 2001), Understanding Urban Governance, online: Urban Governance < <http://www.gdrc.org/u-gov/ugov-define.html> > (Date Accessed: 23rd May 2001); E. Borgese. Ocean Governance and the United Nations. (Halifax: Dalhousie University Press, 1996); and Integrated Coastal Zone Management: An International Priority, online: ICM Global Web Service < http://icm.noaa.gov/story/icm_mgt.html > (Date Accessed: 23rd June 2001).

18 According to the Asian Development Bank, (2002) "accountability is imperative to make public officials answerable for their behaviour and responsive to the entity from which they derive their authority. It also means establishing criteria to measure the performance of public officials, as well as oversight mechanisms to ensure that the standards are met."

19 Adapted to ICZM from Promoting Good Governance, online: OECD < <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/emef/governance.htm> > (Date Accessed: 23rd May 2002).

- to coastal zone management,
2. Efficient and economical use of economic funds and instruments in support ICZM,
 3. Systems in place which ensure that goals are clearly communicated to the constituents,
 4. Participatory and decentralized activities in the planning and implementation of programs/plans
 5. Mechanisms installed to evaluate economic performance

This element is very important in coastal zone affairs because very often politicians and public servants are given enormous power through the laws and regulations they implement, resources they control and organizations they manage. Accountability in any integrated coastal zone management process is a key way to ensure that this power is used appropriately and in accordance with the public interest. However, it requires clarity about who is accountable to whom and for what and that civil servants, organisations and politicians are held accountable for their decisions and performance.²⁰

Transparency²¹ in ICZM can contribute to accountability through greater public access to information. Governments have access to a vast amount of information, that is why, in coastal zone management, dissemination of this information through transparency and open information systems can provide specific information that coastal stakeholders need in order to make good decisions. Transparency in coastal zone management decision-making and coastal zone policy implementation reduces uncertainty. Indicators of this aspect should be based on:

1. The free flow of information,
2. Sufficiency of information is enable to understanding and facilitate monitoring.
3. Dissemination of ICZM scientific research and information
4. Processes, institutions and information are directly accessible to those concerned with them.

Governments have access to a vast amount of information.²² In coastal area management, dissemination of this information through transparency and open information systems can provide specific information that coastal stakeholders need in order to make good decisions. Transparency in coastal zone management decision-making and coastal zone policy implementation

20 Adapted to ICZM from Promoting Good Governance, online: OECD < <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/emef/governance,htm>> (Date Accessed: 23rd May 2001).

21 Transparency refers to the availability of information to the general public and clarity about government rules, regulations, and decisions according to the Asian Development Bank, (2002)

22 Promoting Good Governance, supra note 20.

reduces uncertainty.

The principle of public participation in coastal zone management derives from an acceptance that people are at the heart of that process.²³ They are not only the ultimate beneficiaries of the sustainable development and environmental protection of the coastal areas, but are also the agents of that goal. *“Central to the establishment of any ICZM program is the involvement of those who are directly affected by decisions as well as those upon whom the traditional decision-makers rely to carry out their decisions. This is the affected community, made up of individuals and groups with varying interests, more commonly referred to as stakeholders.”*²⁴

The public sector is one of the most important users of coastal resources, and so the issue acquires particular significance in ICZM. Public involvement and consultation for the development of coastal and ocean policies as well as in the decision-making process and the compliance of the legislation is critical for the success of any integrated coastal zone management initiative.²⁵ In order to achieve integration and avoid conflicts in coastal resources uses, local concern and actions have to be considered.

Consistent with these opinions, Chapter 17 of Agenda 21 emphasizes the importance of public participation. This document in section 17.6 maintains that coastal states should consider the establishment or strengthening of mechanisms for the integrated management and sustainable development of coastal areas, including consultation with all sectors engaged in the use of its resources.

Some attributes of good participation in ICZM process should be established with the possibility that all persons with an interest in a particular ICZM process should have a voice in decision-making, either directly or through legitimate intermediate institutions that represent their interests. Such broad participation is built on capacities to participate constructively. Indicators in this issue are:

1. Role of key group in planning, decision-making, implementation, monitoring and evaluation in any integrated coastal zone management initiative,
2. Stakeholders involved
3. Process of public discussion on key issues

23 B. R. Crawford.; J.S. Cobb, and A. Friedman, “Building Capacity for Integrated Coastal Management in Developing Countries.” 21 (1-3) *Ocean & Coastal Management*, 311-338 (1993).

24 J. Ellsworth et al., “Canada Atlantic Coastal Action Programme: A Community Based Approach to Collective Governance,” 36 (1-2) *Ocean & Coastal Management*, 12 (1997).

25 A. Infante,1998. Framework for the Establishment of an Integrated Coastal Zone Management Plan in Santiago de Cuba Bay. Thesis submitted in Partial Fulfillment of Requirement for the Degree of Master of Marine Management. Dalhousie University, Marine Affairs Program at p.15.

4. Right to participate in design and delivery of ICZM program

The type and extent of public participation in the process referred to above will depend on the peculiarities of each society. Coastal resources users and residents must stake certain sense of ownership and responsibility for the coastal resources management process in order to assure a greater possibility of success through their support and involvement. The ICZM governance framework established may include this concern.

According to Mandelker,²⁶ *“equity means that all people should be treated fairly under laws regardless of race, ethnicity, culture, or economic status.”* In environmental issues, equity may be interpreted broadly to describe the perceived fairness in the distribution of environmental quality across groups of people with different characteristics. In this sense, the environmental impact of any human activity might be evaluated to determine the distribution of environmental amenities and risks among people categorized according to any population characteristic, including gender, age, and race. Along these lines, *“a society’s well being depends on ensuring that all its members feel that they have a stake in it and do not feel excluded from the mainstream of society. This requires all groups, but particularly the most vulnerable, to have opportunities to improve or maintain their well being.”*²⁷

In ICZM, from an equitable standpoint, all persons have the right to a coastal environment adequate to meet equitably the needs of present generations and that does not impair the rights of future generations to meet equitably their needs.²⁸ According to the ICM Global Web Service²⁹, equity should be mainly understood in two dimensions:

- Between generations (intergenerational equity), concerning the

26 D. Mandelker, *Environment and Equity: A Regulatory Challenge*. (New York : McGraw-Hill, 1981).

27 The Environmental Equity Movement, online: Department of Environmental Protection <<http://dep.state.ct.us/pao/envequit.htm>> (Date Accessed: 2nd June 2001).

28 In order to find a legal basis to understand the principle of equity, the author recommend to read the following international legal instruments: 1) Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972 (Principle 1 and 2) 2) Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, 1979 (Preamble) 3) World Charter for Nature, 1982 (Preamble) 4) Experts Group on Environmental Law of the WCED, *Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development*, 1987 (Article 2), 5) Rio Declaration on Environment and Development, 1992 (Principle 3) in UNCED. *United Nations Conference on Environment and Development. Earth Summit, Rio Declaration on Environment and Development. The United Nations Programme of Action from Rio. 3-14 June 1992. Rio de Janeiro, Brazil;* 6) *United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992 (Article 3.1)),* 7) *Nuuk Declaration on Environment and Development in the Arctic, 1993 (Preamble)* 8) *Copenhagen Declaration, World Summit for Social Development, 1995 (Principle 26.b)*

29 *Integrated Coastal Zone Management: An International Priority*, online: ICM Global Web Service < http://icm.noaa.gov/story/icm_mgt.html> (Date Accessed: 23rd June 2005).

responsibilities of current generations who might be leaving potential risks and burdens to future generations; and

- Within contemporary generations (intragenerational equity), concerning the balance of coastal resource allocation and the involvement of various sections of contemporary society in a fair and open decision-making process related to the coastal zone management solutions to be.

In managing coastal areas, governance interests may focus on two classes of ethical concerns. The first is the achievement of intergenerational equity by choosing strategies and technologies which minimize the overuse of resources and the risk burdens of inappropriate practices passed to future generations by the current generation. It is a fact of life that each generation leaves a heritage to posterity, involving a mix of burdens and benefits, and that today's decisions may foreclose options or open new horizons for the future. The objective is to manage the resources in such a way that potential future impacts are kept at a level that is acceptable both ethically and in terms of sustainability.³⁰

The second concern is the achievement of intragenerational equity and in particular an ethical approach to the handling, within current generations, of questions of coastal resource use and of public involvement in the decision-making process. The form of this process is shaped to some extent by national institutions and political factors. Also relevant in this context is the consideration of equity and fairness for communities, which are located in coastal areas.³¹

According to the World Bank³² predictability refers to: "the existence of laws, regulations, and policies to regulate the society; and their fair and consistent application. The rule of law encompasses well-defined rights and duties, as well as mechanisms for enforcing them, and settling disputes in an impartial manner."

The earlier ICZM initiatives did not appreciate the importance of law to the ICZM process, fortunately it is now widely accepted that it is important to undertake a detailed analysis of legal, political and institutional framework in developing ICZM. In this process, predictability can be enhanced through integrated political, legal and institutional arrangements. The effectiveness and efficiency of this element can be evaluated considering the fact that processes and institutions produce results that meet needs while optimizing the use of resources and in serving all the stakeholders.³³

30 Adapted to ICZM from: The Environmental and Ethical Basis of Resource Management, online: OECD <http://www.nea.fr/html/rwm/reports/1995/geodisp.html> (Date Accessed: 1st June 2005).

31 Ibid

32 Governance: Sound Development Management, online: Asian Development Bank< <http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/gov100.asp?p=policies>> (Date Accessed: 23rd June 2001)

33 Adapted from Understanding Urban Governance, online: Urban Governance< <http://www.gdrc.org/u-gov/ugov-define.html>> (Date Accessed: 23rd May 2001).

In addressing the various sectors and stakeholders competing for the use of the coastal resources, ICZM legislation must provide some co-ordinating mechanism to give effectiveness to the ICZM program. The jurisdictional issues, conflict resolution problems, property rights and implementation of international and regional treaties obligations should be considered. The effectiveness and efficiency of this element can be evaluated considering:

1. The existence and adequacy of legislation enabling ICZM
2. Existence and functioning of a coordinating mechanism
3. Existence and functioning of a conflict resolution mechanism

Conclusion

It is known that the degree of coastal management initiatives depends on the circumstances of each coastal area, region and country. According to Post and Lundin,³⁴ programs to manage those resources and areas are mainly operated by governments for the benefit of their people. The advantages to analyze elements of good governance within the process of ICZM in the absent of specific governance framework, can help in the task to balance and optimize environmental protection, public concerns and socio-economic development in coastal zone related issues. At this point, the proper role of good governance in facilitating successful and effective ICZM became increasingly evident. In light of the diverse, complex and dynamic situation that characterized ICZM, an appropriate step in good coastal governance is to guarantee a good process of ICZM through the respect of the basic elements that must guide it.

References

- Cicin-Sain, B. (1993): Sustainable Development and Integrated Coastal Management. *Ocean Coastal Management*, 21: (1-3): 11-43
- Cicin-Sain, B. and R..W. Knecht. (1998): *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*. Washington: Island Press, 517 pp
- Crawford, B. R., J.S. Cobb, and A. Friedman. (1993): Building Capacity for Integrated Coastal Management in Developing Countries. *Ocean & Coastal Management*, 21(1-3): 311-338
- Ellsworth, J. (2001): *Just Communities/Sustainable Communities. Justice Stewardship: The Modern Sustainability Challenge*. Discussed Paper prepared for the International Association for Public Participation in preparation for the 2001 International Conference.
- Ellsworth, J. L. Hildebrand, and E. A. Glover. (1997): *Canada's Atlantic Coastal Action Program: A Community-Based Approach to Collective Governance*. *Ocean & Coas-*

34 J. Post., and C. Lundin. *Guidelines for Integrated Coastal Zone Management*. Environmental Sustainable Development Studies and Monographs Series No 9. The World Bank, Washington, D.C, 1996 at Chapter 3.

- tal Management, 36 (1-3):121- 142
- GESAMP. (1996): The Contribution of Science to Integrated Coastal Management." Reports and Studies. GESAMP No 61. 24p
- Governance: Sound Development Management, online: Asian Development Bank < <http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/gov100>.(Date Accessed: 23rd June 2002).
- Integrated Coastal Zone Management: An International Priority, online: ICM Global Web Service < http://icm.noaa.gov/story/icm_mgt.html> (Date Accessed: 23rd June 2005).
- Mandelker, D. Environment and Equity: A Regulatory Challenge. (New York : McGraw-Hill, 1981).
- Miles, E. L. "The Concept of Ocean Governance: Evolution Toward the 21st Century and the Principle of Sustainable Ocean Use." Coastal Management, 27 (1): 1-30 (1999).
- Post, J, and C. Lundin.(1996): Guidelines for Integrated Coastal Zone Management. Environmental Sustainable Development Studies and Monographs Series No 9. The World Bank, Washington, D.C, at Chapter 3.
- Promoting Good Governance, online: OECD < [http://www.oecd.org/puma/gvrnance/emef/governance,htm](http://www.oecd.org/puma/gvrnance/emef/governance.htm)> (Date Accessed: 23rd May 2002).
- The Environmental and Ethical Basis of Resource Management, online: OECD < <http://www.nea.fr/html/rwm/reports/1995/geodisp.html>> (Date Accessed: 1st June 2005).
- The Environmental Equity Movement, online: Department of Environmental Protection <<http://dep.state.ct.us/pao/envequit.htm>> (Date Accessed: 2nd June 2004).
- UNCED. (1992): United Nations Conference on Environment and Development. Earth Summit, Agenda 21. The United Nations Programme of Action from Rio..Rio de Janeiro, Brazil. 3-14 June
- Vallega, A. (2001): Ocean Governance in Post-Modern Society. In: International Conference The Oceans at the Millennium, London, Greenwich 13-15 April Webster's New Universal Unabridged Dictionary. (1979) London: Dorset & Baber

3

Legislación y manejo integrado de zonas costeras. Una aproximación teórica

MSc. Yailen Monzón Bruquera y Lic. Yeslín Justafiré García

Resumen

El Manejo Integrado de la Zona Costera (MIZC) sirve de pilar fundamental para la gestión y conservación de los ecosistemas costeros. Partiendo de la importancia que reviste este proceso, en el presente artículo se ofrece un análisis de su dimensión legislativa, identificando las características de la legislación sobre MIZC y las tareas que deben emprender los legisladores con el objetivo de elaborar una eficiente y eficaz legislación sobre el tema.

Introducción

El Derecho brinda el soporte regulatorio que demanda la protección de las zonas costeras. En el orden jurídico, el MIZC requiere necesariamente de normas que lo regulen, pero éstas deben adecuarse a las nuevas tendencias y cambios que se vienen sucediendo y a requerimientos teórico-doctrinales. 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.

Los instrumentos jurídicos relativos a la gestión, uso y protección de la zona costera, tienen por objetivo indicar las vías idóneas para preservar y desarrollar los logros ambientales, superar los errores y deficiencias detectadas e identificar los principales problemas del medio costero. El proceso de actualización y completamiento del sistema legislativo sobre el MIZC en Cuba, es un proceso que aún no ha llegado a su fin, y en aras del logro de un marco legal eficiente es conveniente realizar algunas reflexiones teóricas para el perfeccionamiento de este marco legislativo.

Referencias históricas y definición conceptual

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 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

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

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, 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.

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 (PNUMA). A solicitud de los gobiernos de la Región del Gran Caribe, en 1976 el PNUMA, 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, celebrada 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 zona económica exclusiva (ZEE). La celebración de esta Conferencia impulsó a los países que firmaron este documento a dirigir sus acciones hacia este nuevo tipo de

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.

MIZC, definiendo las principales metas y acciones del mismo.

La importancia de impulsar el MIZC conllevó a que se convocara en la propia CNUMAD, la realización de 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 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

R. Knecht, hace una definición más activista e intervencionista 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*

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 el 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.

de usuarios y autoridades nacionales, regionales y locales.”⁵ Reconoce además el carácter distintivo de la zona costera (de por sí un recurso valioso) para las generaciones actuales y futuras.

J. 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 zona costera.⁶ Ofrece una explicación más detallada, dando al MIZC los cinco atributos siguientes:⁷

- 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 integrada para la conservación, protección y uso sostenible de las zonas costeras que optimiza los usos de los recursos a partir de la armonización de los intereses en conflicto (social, económico y político). Este proceso debe tener en cuenta la importancia de contar con marco jurídico e institucional adecuado.⁸

La Agenda 21 lo propone como un proceso integrado de formulación de estrategias y adopción de decisiones. En el mismo deben participar todos

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

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

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

8 Ibidem. p. 3-41.

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, a los efectos de este artículo se utilizará el concepto manejado por B. Cicin-Sain y R. 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.”*⁹

En este sentido, el MIZC considera la necesidad de integrar aspectos geográficos y biológicos relacionados con los ecosistemas costeros y los aspectos económicos relacionados con los diferentes usos sociales que se realizan en ella. Al unisono, 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.¹⁰

La perspectiva legislativa del MIZC

El legislador debe tener en cuenta una serie de pasos que lo conduzcan a la creación de un marco legislativo en materia de MIZC de acuerdo con la unificación de los criterios que al respecto han manifestado J. Sorensen, B. Cicin-Sain y R. Knecht, D. Christine y R. Hildreth, S. Boelaert-Suominen, C. Cullinan y M. García Ricardo. En este sentido es importante considerar:

- 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

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

10 Castellanos 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.

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 bienes públicos 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 regi-

rán 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 vivos 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).¹¹
 - 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 a la de tierras adyacentes (España).

¹¹ Christine, Donna R. y Hildreth, Ricardo G.: Coastal and ocean Management Law in nutshell. Wets Group, St, Minnesota, 1999.

- 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).

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 debe abarcar:¹²

- 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

12 S. Boelaert-Suominen., and C. Cullinan. "Legal and Institutional Aspects of Integrated Coastal Area Management in National Legislation" Development Law Service Legal Office, Food and Agriculture Organization, Rome, December 1994 y 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.

análisis de la normativa legal vigente.¹³

Para que el MIZC sea tratado legislativamente hay que tener en cuenta que ese marco 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:¹⁴

- Si es amplia 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.

Conclusiones

El MIZC constituye hoy uno de los enfoques más novedosos a considerar para el manejo y la gestión sostenible de las zonas costeras. Su dimensión legislativa es un tema insuficientemente tratado desde la perspectiva teórica, reviste importancia medular para emprender la tutela lógico-formal de la zona costera como objeto de regulación.

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:¹⁵ 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 la ley o un criterio sea interpretado de la misma manera por las diferentes autoridades involucradas en el MIZC. Las leyes decisivas deben estar dirigidas al mismo objetivo pero sin interferir unas con otras, la no existencia de solapamiento o vacío legislativo.¹⁶

13 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.

14 S. Boelaert-Suominen., and C. Cullinan . Supra Nota 26.

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

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

Bibliografía

- Boelaert-Suominen, S. Legal and institutional aspects of Integrated Coastal area Management in National Legislation Development Law Service Legal Office, Food and Agriculture Organization– Rome: [s.n], December 1994. – 340p.
- 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.
- Cicin–Sain B. Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Islands Press/ Biliiana Cicin-Saint, R. Knecht. –Washington, D.C: [s.n], 1998. – 517p.
- García Ricardo, R. M. Problemática jurídica del MIZC/ Rosa Mónica García Ricardo; Dra. Eulalia Viamontes, tutora. Tesis de Diploma, UH (La Habana), 1999.– p. 130h.
- GESAMP. The contributions of Science to Integrated Coastal Mangement. Reports and Studies. No. 61. FAO/ GESAMP. – Roma: [s.n], 1999. – 138p.
- 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.
- Knecht, R. W. A Commentary on the Institutional and Political aspects of regional Ocean Governance. Ocean & Coastal Management. (Washington) 24 (1): 39-50, 1999.
- 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 del Centro Internacional de Investigación de los Recursos Costeros/Laboratorio de Ingeniería Marítima (CIIRC/LIM). Tomado de: <http://www.ucp.es/op/castella/recerca/centros/centroinvestigacion@ciirc/lim.html>., 23 de marzo del 2006.
- Sorensen, J. National and International Efforts at Integrated Coastal Management: Definitions, Achievements and Lessons. Ocean & Coastal Management (Washington)(5) 25: 3-41, 1997. – 200p.
- 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.
- 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 Netherlands, Kluwer: [s.n], 1998. – 264p.

4

Una lectura crítica del Decreto Ley 212/00 De gestión de la zona costera en Cuba

M.Sc. Yailen Monzón Bruguera y Lic. Darienny Filgueiras Valero

Resumen

El ordenamiento jurídico cubano desde hace varias décadas ha contado con normativas encaminadas a tutelar y proteger el ambiente en su conjunto y los recursos naturales. Esto se ha hecho en correspondencia con la política trazada a nivel nacional de crear un marco regulador propicio para la protección ambiental, en general y de la zona costera, en específico. El proceso de actualización y completamiento del sistema legislativo ambiental y en especial el de la zona de marras, es un proceso que aún no ha llegado a su fin, y en aras de lograr un marco legal eficiente es conveniente realizar algunas reflexiones, generales y particulares, sobre los resultados alcanzados y las perspectivas futuras que deben enfrentarse para el perfeccionamiento de este marco legislativo. Este artículo incluye un análisis de los preceptos constitucionales, de la Ley 81/97 Del Medio Ambiente y del Decreto ley 212/00 Sobre gestión de la zona costera en Cuba.

Introducción

El Derecho suele reflejar fielmente las preocupaciones de la humanidad y es por esta elemental razón que el Derecho Ambiental existe y ha alcanzado su desarrollo actual. La preservación y conservación del medio ambiente y la implementación de un modelo de desarrollo sostenible es una preocupación de la sociedad de nuestro tiempo y, por consiguiente, de su Derecho.

Obviamente, la degradación ambiental es uno de los principales problemas a los que se enfrenta el mundo y cuando esta degradación se intensifica en ecosistemas extremadamente frágiles y complejos como son las zonas costeras, la situación se torna aún más engorrosa. Un modelo de desarrollo erróneo a nivel planetario ha puesto en el punto de mira de todos los países la necesidad del respeto a las reglas de equilibrio natural para garantizar la integridad y renovación de los sistemas naturales.¹ Las zonas costeras son áreas extremadamente frágiles por ser, entre otras razones, el único límite o frontera que separa los tres dominios del planeta: la tierra, el mar y la atmósfera.² Cualquier acción o fenómeno natural o antrópico en uno de estos ecosistemas

1 Jordano J., El Derecho Ambiental en el siglo XXI. Revista de Derecho Ambiental No 1 (Aranzadi) 2002, 95

2 Irman D.L. and B.M. Brush. The coastal challenge. Am. Ass. For the advancement of science, (Wash. D.C). 181 20-32, 1973

repercuten en los demás debido a la propia interrelación que los caracteriza.

En Cuba, las primeras discusiones en cuanto al manejo de las zonas costeras y el desarrollo del litoral fueron resultado de un proceso comenzado a nivel internacional en los primeros años de la década del 90'. Debido a esto, lo relativo a la calidad de los paisajes, la preservación de recursos biológicos y ecológicos, la importancia del uso sustentable y la dirección adecuada de los recursos costeros se convirtió en una prioridad del Estado.

A tono con el tratamiento interdisciplinario que demanda el manejo de las zonas costeras, se impone la necesidad de analizar la legislación vigente en esta materia teniendo como base un exhaustivo estudio doctrinal, así como el examen de todos aquellos elementos políticos, institucionales, físico-geográficos y de gestión que poseen puntos de conexión con el tema, a los efectos de valorar su eficiencia conllevan a considerar la importancia de un tratamiento especial e integrado en la regulación legal de las áreas costeras y conduce a sugerir una modificación legislativa.

En Cuba existe una diversidad de Leyes, Decretos-Leyes, Decretos y Resoluciones que de manera directa o casual inciden en la regulación del MIZC. La legislación sobre MIZC se caracteriza por ser fundamentalmente específica, pero con un carácter general que se complementa a partir de otros cuerpos legales.

Tutela constitucional

La protección y uso racional de la zona costera en Cuba está refrendada constitucionalmente garantizándose de esta forma un desarrollo integral por parte del Estado Cubano. La Constitución de la República de Cuba, modificada el 24 de febrero de 1976, tutela por vez primera en su artículo 27 la protección, por parte del Estado, del medio ambiente y los recursos naturales del país. Este precepto legal reconoce la estrecha vinculación que existe entre el medio ambiente y el desarrollo económico y social sostenible a fin de hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones presentes y futuras; pero para ello establece la obligación de todo ciudadano a contribuir a la protección de medio ambiente y su rico potencial.

La Ley de leyes cubana también reconoce, en su artículo 11, la soberanía del Estado Cubano sobre todo el territorio nacional, el cual lo integran 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. Por consiguiente dicha soberanía se ejerce también sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país, tanto vivos como no vivos, de 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 artículo anteriormente citado se encuentran establecidos en el Decreto-Ley No. 1/77, "Del Mar Terri-

torial de la República de Cuba.” La zona económica exclusiva de la República de Cuba,³ según el Decreto-Ley No. 2/77 “De la Zona Económica Exclusiva de la República de Cuba”⁴, 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 como: los de soberanía para los fines de exploración, explotación, 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 exclusivos y jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; el 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.

También es válido hacer referencia a la soberanía que tiene el Estado teniendo en cuenta los tratados internacionales suscritos en consonancia con el manejo y conservación de los recursos naturales. En principio, la cooperación internacional requiere de limitaciones, por parte del Estado de realizar determinadas actividades y usos que vayan en detrimento de un medio ambiente sano y sostenible. Es por ello que, aunque el Estado tenga total soberanía sobre su territorio nacional, en cuestiones ambientales por la propia naturaleza transfronteriza de los daños al entorno y en virtud de los acuerdos y tratados suscritos, el manejo de los recursos naturales bióticos y abióticos se debe supeditar a límites en la esfera de actuación.

Tutela legislativa

Los instrumentos jurídicos, referentes a la protección de la zona costera, tienen por objetivo indicar las vías idóneas para preservar y desarrollar los logros ambientales, superar los errores y deficiencias detectadas e identificar

3 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.

4 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.

los principales problemas del medio costero, sentando las bases para un manejo integrado más efectivo, en aras de alcanzar las metas de un desarrollo sustentable en el área costera.

1. La Ley No. 81/1997, “Del Medio Ambiente”

Es considerada una ley marco,⁵ que rige con carácter general en materia ambiental en todo el territorio fue aprobada por el parlamento cubano y entró en vigor a partir de su publicación en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 7 de fecha 11 de julio de 1997. En la misma se establece los principios rectores básicos en que se basa la protección del entorno en Cuba, establece el marco institucional y los instrumentos elementales de la política y la gestión ambiental, así como instituye las bases en las que se sustenta el sistema distributivo de competencias administrativas. Asimismo, delimita, en tanto esto resulta previsible, las esferas específicas de acción de cada uno de los órganos u organismos componentes del sistema ambiental nacional, pero, a su vez, fija con carácter preceptivo el principio de cooperación en aras de un resultado que garantice el principio de transectorialidad.

En este precepto legal, de forma más específica, se regula la protección de las aguas marítimas y los recursos costeros. En esta esfera tiene el fin de crear un contexto jurídico que favorezca la proyección y desarrollo de las actividades socioeconómicas en forma compatibles con la protección del medio ambiente, al igual que promover la acción ciudadana en ese sentido, a partir de una mayor conciencia y educación a través de diferentes vías.

La materialización de dichos objetivos, con relación a los recursos marinos, se manifiesta explícitamente como *“obligación de todas las personas naturales y jurídicas, para con la protección y conservación de las aguas y los ecosistemas acuáticos 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.”*⁶

Con el propósito de la protección del ambiente marino, y la dirección de la zona costera en general, la Ley 81/97, establece en el artículo 81 los principios para la protección y el uso racional de las aguas y recursos marinos.⁷

5 Entiéndase por tal una legislación que establece los aspectos principales del tema objeto de regulación y están requeridas de otras disposiciones normativas con reglas de aplicación a grupos de relaciones con un objeto específico o correspondiente a determinados ecosistemas, sub-sistemas o recursos naturales o de otras ramas o instituciones del Derecho.

6 Cuba. Consejo de Estado. Ley 81/97 Del Medio Ambiente. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No.7 del 11 de julio de 1997, Título Sexto “Esferas Específicas de Protección del Medio Ambiente”, capítulo IV, normas generales, artículo 92.

7 *Ibidem*, artículo 81.

La gestión de los recursos naturales se realizará de conformidad con las disposiciones

El artículo precedente reconoce la importancia de uso racional y sustentable, y la protección adecuada en el manejo de los recursos naturales; y 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 su gestión cotidiana, el contenido de este artículo.

Con relación a la temática de los usos costeros, la Ley 81, obliga a que los actores, protagonistas de los usos a que está expuesto el recurso agua, aseguren las condiciones de calidad y cantidad requeridas para el consumo humano, así como, que las descargas hacia las aguas, de sustancias que puedan provocar contaminación, afectar otros usos previstos o previsibles, o alterar el equilibrio de los ecosistemas, deberán ser objeto del tratamiento adecuado para evitar su contaminación, y garantizar su futura reutilización.

Asimismo, la Ley No. 81, establece en los artículos del 99 hasta el 105,⁸ como una de las Esferas Específicas de Protección del Medio Ambiente, la protección jurídica a las aguas marítimas y los recursos marinos, cuyo fin es, atemperar nuestra legislación en materia ambiental, a los avances alcanzados a nivel nacional e internacional, en función de reflejar de un modo más adecuado y acorde con nuestra realidad, las exigencias actuales que comporta la protección del Medio Ambiente y la consecución del desarrollo sostenible.

De esta forma, se expresa la acción coordinada entre los Organismos de la 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 oír 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.
- ⁸ Ibidem, Título Sexto "Esferas Específicas de Protección del Medio Ambiente, Capítulo IV, Sección Tercera sobre las Aguas Marítimas y Recursos Marinos, artículos 99-105, en los que se establece la acción coordinada de los organismos involucrados en la actividad ambiental con el CITMA, para un adecuado manejo sostenible de los recursos marinos y costeros.

Administración del Estado (OACEs) involucrados en la actividad ambiental, por su actuar sobre los recursos marinos con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) como organismo rector, en la búsqueda de una acción concertada que permita un adecuado manejo sostenible de los recursos marinos y costeros. También se pronuncia por el establecimiento de medidas destinadas a mitigar los efectos e impactos perjudiciales sobre el medio.

En su disposición final primera establece un término de tres años para que se dicten, por los órganos y organismos competentes, las disposiciones complementarias que pudieran requerirse a fin de lograr una mejor aplicación de la invocada Ley. Esto en la práctica no ha sido así, pues ha transcurrido algún tiempo desde la promulgación de este cuerpo legal y sin embargo hay normas necesarias a fin de garantizar una protección jurídica, que no han sido promulgadas, tal es el caso de la regulación y protección legal de las cuencas que tributan a la zona costera.

A modo de conclusión parcial se puede destacar que el primer logro de la legislación ambiental cubana en sentido general es la promulgación de la Ley 81 Del Medio Ambiente, que salvó en su diseño legislativo, estructural, conceptual y formal, muchas de las deficiencias de las cuales adolecía la Ley 33 De protección del Medio Ambiente y del uso racional de los Recursos Naturales, del 10 de enero de 1981. Asimismo incorporó los principios y conceptos más avanzados del Derecho Ambiental hasta el momento de su promulgación, sin perder de vista la realidad política, económica y social del país.

No obstante, en el caso de la regulación de esferas específicas mencionadas anteriormente que tienen incidencia en el manejo y tutela legal de la zona costera aún siguen requiriendo de una regulación específica o de mayor desarrollo del que cuentan en la actualidad. Y el caso de las aguas marítimas y recursos marinos que es la esfera básica en la cual se debe sustentar el tema objeto de análisis en esta investigación, solo existen regulaciones específicas para la protección de determinados recursos (principalmente los pesqueros y el coral negro)⁹ en el sentido de su explotación comercial.

2. El Decreto- Ley No. 212/2000, "De gestión de la zona costera"

Este precepto legal fue aprobado por el Consejo de Estado, y entró en vigor, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial Extraordinaria en el mes de agosto del año 2000, cuyo objetivo consiste en establecer disposiciones para la delimitación, la protección y el uso de la zona costera y su zona de protección, conforme a los principios del MIZC.

Este instrumento ofrece respuesta a la difícil interrogante legal acerca de la conceptualización de zona costera y sus límites, usando una definición

⁹ Resolución No. 33 de 2 de abril de 1996, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Gaceta Oficial Ordinaria No. 15 de 10 de mayo de 1996, -p.- 226.

sustantiva acoplada con las referencias a los límites, la cual aparece regulada en el artículo 2. Es necesario destacar las consideraciones conceptuales que hace de zona costera donde incluye una tercera dimensión (aire).

La integración de tierra-mar-atmósfera, constituye un aspecto que es de especial importancia, debido a la delimitación flexible de la magnitud de la zona costera que proporciona esta normativa, la cual depende de la estructura y configuración de los distintos tipos de costas. Además, la normativa reconoce como parte de la definición de la zona costera, que en la misma se desarrollan ecosistemas frágiles y se manifiestan relaciones particulares económicas, sociales y culturales, ofreciéndole un espacio a la sociedad como parte de ella.

De igual modo define los límites de la zona costera atendiendo a su estructura y configuración de los distintos tipos de costas pero solo lo establece para el límite interior de la zona costera hacia tierra y define el límite exterior de la zona costera hacia el mar a partir de la plataforma insular lo cual puede verse en el anexo 1. Es obvio que no define los límites de la zona costera en la porción de un espacio aéreo en el cual también se pueden producir impactos.

Se hace una definición de la zona de protección y de sus límites medidos a partir del límite hacia tierra de la zona costera pero no tiene en cuenta los límites de esta zona de protección a partir de los límites hacia el mar que también tiene efectos antrópicos y requiere de una zona donde se pueda amortiguar los efectos negativos de dichas acciones. No obstante, desde el punto de mira científico, estos límites previstos legalmente pueden considerarse muy reducidos. Esto se plantea teniendo en cuenta la complejidad del sistema costero y el impacto que usos tierra adentro pueden ocasionar en esta área y a tenor de la legislación vigente quedan excluidos de la zona de protección.

Esta normativa, establece un acercamiento hacia el nuevo enfoque de MIZC, pero no define este concepto en la situación específica de Cuba y supe dita tal gestión a los principios del MIZC los cuales no se han definido en el contexto cubano en ningún documento oficial de política o propiamente jurídico. Esclarecer la definición es de gran importancia debido a que en la práctica no es fácil de entender o interpretar, provocando comprensiones e interpretaciones disímiles. Debido a la ausencia de una definición que unifique los criterios asumidos por la ciencia, el manejo, la política y el derecho esto puede convertirse en fuente de conflictos.

Este cuerpo legal establece en su Capítulo II que la autoridad responsable de proponer la política y estrategia de MIZC es el CITMA que es el organismo de la administración central del Estado (OACE) que tiene determinadas funciones en correspondencia con el manejo integrado de la zona, establecidas en el artículo 8 del cuerpo legal en cuestión. El Ministerio de Economía y Planificación (MEP), según el artículo 9 es el rector de la política nacional de ordenamiento territorial y es el encargado a través del Instituto de Planificación Física (IPF) de realizar determinadas funciones que están re-

guladas en el antes citado artículo. Sin embargo no incluye dentro del marco institucional del MIZC a otras autoridades que también tienen que ver con la protección de la zona costera.¹⁰

El Decreto-Ley No. 212/00 establece, en el Capítulo III, 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,¹¹ las cuales se asignan para usos que requieren obras e instalaciones que puedan provocar la alteración del ecosistema costero. Este incluye principios importantes como son: el manejo integrado, desarrollo sostenible, el acercamiento preventivo y el compromiso público.

También considera los ecosistemas costeros como un conjunto, no así como solas especies u organismo o una sola área o tipo de recurso costero, puesto que un manejo adecuado y eficaz, requiere de la conservación y protección del ecosistema completo. Es válido destacar que no hace referencia a los diferentes derechos reales que le asisten a los titulares en la zona costera, así como los límites y limitaciones que a raíz de estos derechos se debieran establecer en la misma.

Este cuerpo legal hace referencia en el artículo 13 que toda 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; y que deberá garantizar que en los planes de desarrollo en la zona costera se incluyen servidumbres de paso que permitan el acceso libre y público a dicha zona.¹²

10 Tal es el caso del: MITRANS, encargado de establecer regulaciones, para que las actividades de transportación y navegación civil en las aguas marinas y la actividad portuaria se efectúen sin ocasionar daños a los recursos marinos y costeros ya las instalaciones portuarias. El MIP que conjuntamente con el CITMA debe regular el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos pesqueros contenidos en el medio marino. También este ministerio unido al INRH debe velar, proponer y coordinar las medidas adecuadas para mitigar y restaurar los efectos perjudiciales causados en la relación de los ecosistemas acuáticos terrestres y marinos. El MINAGRI que en coordinación con el CITMA regula la gestión de los manglares u otra vegetación en los cayos, canalizos, ensenadas, caletas y zonas costeras a orillas del mar, en a desembocadura de los ríos y otros lugares que puedan servir de refugio a recursos pesqueros y demás recursos marinos y de protección a otros recursos naturales. El MINBAS que velará por el aprovechamiento de los recursos minerales e la zona costera y está relacionado con el uso industrial en la referida zona como es el caso de refinerías de petróleo, fábricas de cemento, plantas termoeléctricas, y otras que tiene su incidencia en la zona costera. El MINTUR que vela por que haya un desarrollo sostenible del turismo que no afecten los recursos naturales del área.

11 Cuba. Consejo de Estado. Decreto-Ley No. 212/00: Sobre Gestión de la Zona Costera. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria 68 del 14 de agosto del 2000, Capítulo III. Usos de la Zona Costera, artículo 12.

12 Aquí es válido destacar la importancia de que se hubiese tocado ciertos aspectos referentes a la limitación de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la rivera del mar por razones de protección de la zona costera y se estableciera servidumbres como: **Servidumbre de protección:** destacándose los límites del espacio de esta servidumbre y posibilidad de ampliar este espacio en caso de ser necesario a fin de asegurar la

Según el artículo 14 establece 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 autorizadas 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, tratamiento que recibiría esta área, etc.

Se hace referencia a todos los usos que se pudiera dar en la zona costera como el turístico-recreativo, el industrial, el agrícola, el científico-investigativo, el portuario, el pesquero, etc., y con posterioridad establece las conductas prohibidas a fin de garantizar la protección y el manejo adecuado de la zona costera.

En el artículo 16 se prohíben determinadas acciones que pueden causar daños a la zona costera, pero no se tiene en cuenta otras actividades que pudieran originar afectaciones a la misma, como por ejemplo la contaminación atmosférica en dicha área, esfera de necesaria regulación y la necesaria articulación de este cuerpo legal con las normas técnicas vigentes en el país¹³ aunque estas aún resulten insuficientes en cuanto al control de emisiones y la administración de la atmósfera. De igual modo se obvia la contaminación por ruido y tampoco se hace referencia a la contaminación por vibraciones y otros factores físicos temas estos que necesitan de una regulación por las incidencias que su emisión produce en la zona costera y sus ecosistemas.

No se aborda el tema de los desechos que se vierten en la zona costera lo cual es muy necesario porque independientemente de que existan normas que regulan la emisión de desechos peligrosos y radioactivos no existen reglas específicas para su manejo y disposición, principalmente los provenientes de las urbes. Por otra parte, se plantea la posibilidad de extracción de áridos y dragados de la zona costera y que para ello es necesaria la licencia ambiental otorgada por el órgano competente para ello, atendiendo a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate; las actividades prohibidas en esta zona de servidumbre de protección; las que con carácter ordinario se puedan establecer y en casos excepcionales y por razones de utilidad pública los que se puedan permitir y el órgano competente para ello.

Servidumbre de tránsito: sobre que área recaería esta servidumbre, destacar la permanente libertad del paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, la variabilidad del área de esta servidumbre en caso de ser necesario y los usos que por caso excepcional se pueda establecer en esta zona.

Servidumbre de acceso al mar: a fin de asegurar el uso público de la zona costera y el aparcamiento de auto. La posibilidad o no de autorizar la constitución de obras que interrumpen el acceso al mar y alternativas en caso de aprobación.

¹³ Ver La NC 39 de 1999, que establece las concentraciones máximas admisibles de sustancias químicas contaminantes del aire y los radios mínimos de protección en torno a las empresas industriales y otras fuentes de contaminación del aire, y por tanto se define la calidad del aire por las concentraciones máximas de sustancias admisibles y la NC 111 de 2002, que relaciona el Índice de Calidad del Aire y sus posibles implicaciones sanitarias, establece una caracterización de la contaminación del aire, define planes de monitoreo de la calidad del aire, define principios de organización de vigilancia, como se eligen los sitios de muestreo, establece categorías de contaminación por los lugares, y organiza el sistema de vigilancia de calidad del aire.

gada por el CITMA, único órgano encargado de autorizar dicha extracción.

En el Capítulo IV de este Decreto-Ley referido a la gestión de la zona costera y su zona de protección se hace alusión a la licencia ambiental, como instrumento de gestión ambiental, a fin de permitir proyectos de obras o actividades y el plan de ordenamiento territorial. De igual forma en el artículo 22 hace referencia al ordenamiento territorial que debe estar en consonancia con las estrategias y programas para el MIZC.

La integración de los instrumentos de gestión resulta crucial pues no se puede perder de vista, por ejemplo, el rol determinante que juega la comunidad, como uno de los actores de la zona costera. Este rol es esencial para lograr la materialización de los principios propuestos por la norma, a través de su participación en la toma de decisiones y el desarrollo de los procesos de manejo, orientados a la protección del medio ambiente y el aumento de la calidad de vida.

El Decreto-Ley en análisis no toca el tema de las concesiones. En Cuba, con la aprobación de la Ley No. 77/95 de Inversiones Extranjeras se establece la posibilidad de las concesiones de tierras, previa autorización del Consejo de Ministro lo cual también está regulado en el artículo 15 de la Constitución de la República, es por esto que la gran mayoría de las empresas mixtas en el territorio nacional están destinadas a la actividad turística, que en consecuencia hacen uso de la franja costera.¹⁴

Como ya se ha venido demostrando el Decreto-Ley 212 presenta problemas en su diseño y en los mecanismos que debe prever para garantizar la armonía e interdependencia que permitan el comportamiento de estas disposiciones en una serie sistémica referente a la protección, uso racional y manejo integrado de la zona costera. Esto incide negativamente en términos valorativos de eficiencia pues todos los aspectos regulados no están en correspondencia con el logro de su objetivo.

Conclusiones

La redacción del Decreto-Ley 212 no se basa coherentemente en la estrecha relación existente entre los principios del Derecho Ambiental y los propios del MIZC, no identifica todos los OACEs que inciden en el manejo de la zona costera y en su consecuente desarrollo sostenible. Tener esto en cuenta es de vital importancia pues facilita que la gestión de la zona costera 14 Es evidente que al regularse esta figura en el presente Decreto-Ley se debieran tener en cuenta determinados requisitos como es el caso de las persona que autorizaría esta concesión, obligaciones y derechos del concesionario y el otorgante, el plazo de la concesión estableciéndose de esta forma el plazo máximo y el plazo mínimo, posibilidad de otorgarse una nueva concesión en caso de extinción de la primera, lugar de inscripción de los concesionarios, establecer las diferentes derechos de garantías sobre las concesiones transmisibles, así como el embargo de la misma, que sucede en caso de extinguirse la concesión a quien pasa la posesión y propiedad de las obras, terrenos o uso objeto de concesión.

logre una mayor integralidad. La vinculación de estas instituciones proporciona una visión más certera del impacto de los diferentes usos sobre de la zona costera y viabiliza que las normas se basen en la transectorialidad y la interdisciplinariedad de sus órganos tomadores de decisión a fin del logro de un manejo integral eficiente.

Este cuerpo legal no abarca temas de relevancia e importancia como es el caso de los derechos reales en relación con la zona costera, las concesiones, y la integración que debe primar entre los temas relativos al daño por contaminación y vertimientos y las normas cubanas vigentes para tales circunstancias.

Al mismo tiempo, es necesario tener en cuenta la importancia de la educación jurídica ambiental y a la participación ciudadana ya que el MIZC presupone la incorporación de la comunidad en todos los procesos tanto en el de gestión, planeación como el de ejecución de acciones; los cuales se dan en el área costera, debido a que posibilitan profundos cambios personales y sociales; y al mismo tiempo proporciona un aprendizaje práctico en relación directa con el medio posibilitando la adquisición de capacidades y competencias para conocer la realidad y actuar sobre ella.

Estos retos han de enfrentarse en un futuro inmediato para que Cuba cuente con una legislación ambiental eficiente sobre gestión de las zonas costeras que permita el cumplimiento de las metas trazadas sobre este tema en el contexto nacional.

Bibliografía

- Cuba. Leyes, Decretos, etc. La Constitución de la República de Cuba. – La Habana: Editora Política, 1992.– 59p.
- 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-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. 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 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. Resolución No. 33 de 2 de abril de 1996, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, En -Gaceta Oficial Ordinaria No. 15 de 10 de mayo de 1996, -p.- 226.

Derecho Ambiental Cubano.- La Habana: Editorial Félix Varela: 2000. – 300p.

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. Hotel Tritón, La Habana: Cuba 25-28, Octubre 1999.

Hernández Torres, V. y Hernández G., N., De Río a Johannesburgo: Logros y Retos de la Legislación Ambiental Cubana. La Habana, diciembre, 2002.

Irman D.L. and B.M. Brush. The coastal challenge. Am. Ass. For the advancement of science, (Wash. D.C), -p.- 20-32, 1973.

Jordano J., El Derecho Ambiental en el siglo XXI. Revista de Derecho Ambiental No 1 (Aranzadi) 2002.

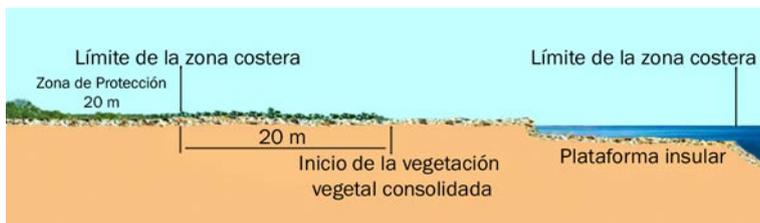
NC 39 de 1999, sobre concentraciones máximas admisibles de sustancias químicas contaminantes del aire y los radios mínimos de protección en torno a las empresas industriales y otras fuentes de contaminación del aire

NC 111 de 2002, el Índice de Calidad del Aire y sus posibles implicaciones sanitarias
Rey Santos, O. "La responsabilidad por el daño ambiental en Cuba". En Serie de Documentos, sobre Derecho Ambiental. No.5 "La Responsabilidad por el daño ambiental", PNUMA 1996.

Anexo 1 Límites de la zona costera en Cuba según el Decreto ley 212/00



Artículo 4a) límite se establece en el borde extremo hacia tierra del Camellón.



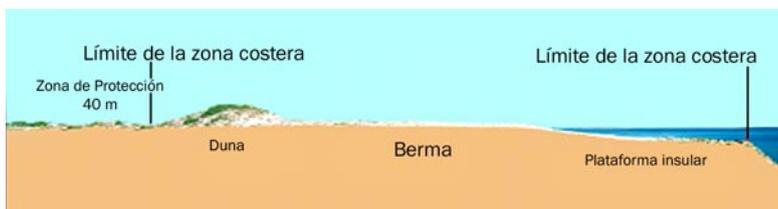
Artículo 4a) I. El límite será la línea ubicada a 20 m hacia tierra, medidos a partir del inicio de la franja de vegetación natural consolidada más próxima al mar sobre la terraza;



Artículo 4a) II. en presencia del acantilado en un segundo nivel de terraza, ubicado a menos de 20 m hacia tierra, medidos a partir del inicio de la franja de vegetación natural más próxima al mar sobre la terraza, el límite hacia tierra estará dado por la cima de dicho acantilado;



Artículo 4b) El área con acantilados cuya cima no sea sobrepasada por las marejadas o penetraciones del mar, se extenderá 20 m hacia tierra a partir de dicha cima.



Artículo 4c) Su límite se establece en el borde extremo hacia tierra de la duna más próxima al mar.



En ausencia de dunas:

Artículo 4c) I El límite será la línea ubicada a 40 m hacia tierra medidos a partir de la franja de vegetación consolidada más próxima al mar

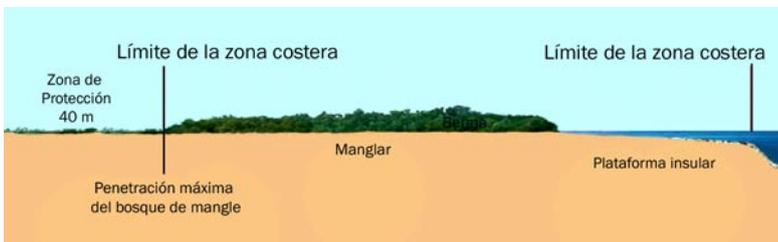


Artículo 4c) II Si apareciera el acantilado, ubicado a menos de 40 m hacia tierra, medidos a partir de la franja de vegetación natural más próxima al mar, el límite hacia tierra estará dado por la cima de dicho acantilado.



Artículo 4b) III Si el área colindante a la berma, resultara ser una laguna costera con manglar, el límite será definido en el inciso d).

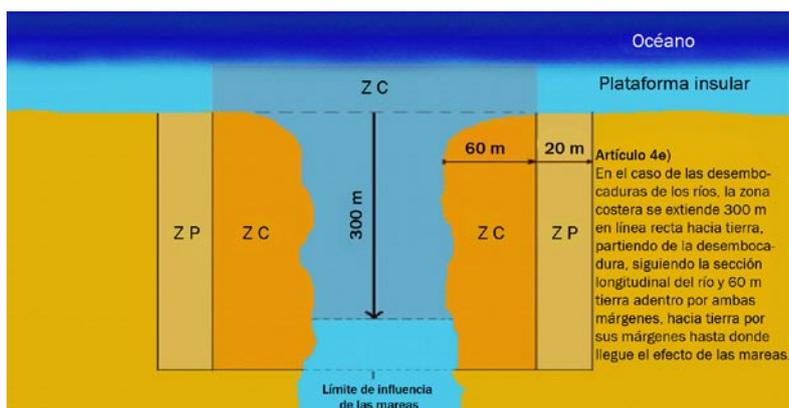
d) Su límite hacia tierra está dado por la penetración máxima del borque de mangle: si apareciere vegetación de ciénaga, el límite será fijado por el borde externo hacia tierra de dicho bosque.



Artículo 4d) Su límite hacia tierra está dado por la penetración máxima del bosque de mangle: si apareciere vegetación de ciénaga, el límite será fijado por el borde externo hacia tierra de dicho bosque.



Artículo 4f) Los sectores de zona que, por causas naturales o artificiales, no sea posible la identificación de los tipos descritos en los incisos anteriores, el límite hacia tierra se extiende 20 m a partir de donde hayan alcanzado las olas de los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, la línea de pleamar máxima equinoccial.



Fuente: Brito, L. *Límites de la Zona Costera en Cuba*. Cuba: CIGEA, 2008
Presentación en Power Point

5

Métodos alternativos para la solución de conflictos ambientales en la zona costera

Autor: M.Sc. Rodolfo P. Ripoll Salcines

Resumen

Sin bien la concepción y el desarrollo de un programa de Gestión Integral de la Zona Costera debe descansar ab initio y permanentemente sobre el sólido cimiento de la conciliación de intereses de todas las partes involucradas, no es menos cierto que entre estas surgen constantemente conflictos que, además de afectar intereses particulares de cada una de ellas, pueden socavar al propio programa, restándole legitimidad y, con ello, poniendo en riesgo su eficacia. Los conflictos ambientales en esta zona revisten características *sui generis* que ameritan soluciones con particularidades muy bien definidas. En tal sentido, el presente trabajo aborda, sin una pretensión más allá de lo meramente introductorio, el tema de las vías alternativas de solución de conflictos, como una posibilidad, a la vez que una necesidad, para la solución de aquellos conflictos de múltiple génesis y variadas características que pueden darse entre los diferentes usos y usuarios de la zona costera.

Introducción

El carácter preventivo y precautorio, tanto del derecho ambiental como de la gestión ambiental, conlleva a que, en el campo de conflictividad implícito en esta compleja esfera de la vida de una sociedad, la tarea principal es la de evitar el surgimiento de conflictos. En este orden, Cicin-Sain y Knecht (1998: p. 237) afirman que una transparencia total y un alto nivel de participación pública en un proceso de Gestión Integral de la Zona Costera (GIZC) durante la fase de formulación del programa, de implementación y de operación, resultan de vital importancia. La apertura y transparencia del proceso garantiza que todas las partes interesadas sean escuchadas. Esto, a cambio, tiene dos ventajas; primeramente, los beneficios y costos son distribuidos más equitativamente si todas las partes tienen la posibilidad de participar; en segundo lugar, las decisiones serán más informadas en la medida en que todos los puntos de vista relevantes sean escuchados y tenidos en cuenta.

Los procesos empleados en la GIZC para la toma de decisiones y la elaboración de políticas son de trascendental importancia para crear y mantener la confianza y el apoyo popular. Un proceso abierto, basado en una información confiable y en una buena ciencia, y accesible para todas las partes

interesadas, tiene mayores posibilidades de éxito a largo plazo que aquellos procesos que sean de difícil acceso, que no motiven la participación, y en los cuales las decisiones se tomen a puertas cerradas. Agregan ambos autores que “la creación del consenso entre las agencias gubernamentales, los grupos de usuarios, y las comunidades locales es esencial para garantizar la aceptación social que mejore la implementación eficaz de las decisiones en la GIZC” (Cicin-Sain y Knecht, 1998: p. 238).

Sin embargo, la praxis demuestra ser mucho más rica que la capacidad de previsión de los más avezados gestores ambientales; de modo que, por muy bien elaborado que pueda ser un programa de gestión integral, en el cual se haya intentado conciliar en la mayor medida posible todos los intereses involucrados, siempre podrán surgir conflictos durante su implementación. Más aún, tal programa debe partir de dicha premisa, y estar preparado para dar la solución más justa y eficaz a los conflictos que puedan emerger.

De hecho, Poniemán (2008), aprecia que en el mundo contemporáneo *“el derecho acumula más y más complejidad... y la conflictividad aumenta día a día”*, surgiendo nuevos desafíos, entre los cuales se incluyen, de manera significativa, los conflictos ambientales. Ante tal situación, se impone ineludiblemente la necesidad de perfeccionar las vías de solución de tales conflictos, rompiendo con esquemas tradicionales que no siempre se ajustan a las nuevas exigencias de la vida.

Definición conceptual de “conflicto ambiental”.

Para una aproximación al tema abordado en el presente trabajo es necesario esclarecer algunas cuestiones previas. Primeramente, existen diferentes enfoques filosóficos que generan varias corrientes dentro del pensamiento ambientalista contemporáneo; las cuales alegan un supuesto carácter, ya sea ecocéntrico o biocéntrico del Derecho Ambiental, y por extensión, de la gestión ambiental, como etapas superiores que pretenden dejar a tras su tradicional enfoque antropocéntrico. En tal sentido, debe precisarse que, particularmente desde el punto de vista iusfilosófico, el Derecho Ambiental, como todo el Derecho positivo en su conjunto, tiene por fuerza un enfoque antropocéntrico, al estar destinado, como elemento de la superestructura social, a normar la actividad humana a través de la fuerza coercitiva y coactiva del poder del Estado como máximo ente rector de la sociedad. Cosa distinta, y ajena al objetivo concreto del presente análisis, es la necesidad de una reformulación de ese enfoque antropocéntrico desde una perspectiva más humanista, en busca de una mayor justicia social a nivel mundial y en cada contexto particular. Esta premisa permitirá mantener una visión clara de las vías de solución de conflictos ambientales, como vías para la solución de situaciones adversas que surgen en las interrelaciones de las diferentes conductas o actividades antrópicas y que pueden incidir negativamente sobre el

medio ambiente.

En segundo lugar, los presupuestos teóricos que deben informar al Derecho deben partir de la concepción más amplia de medio ambiente, visto este en su triple dimensionalidad, como medio natural (biosfera), medio construido por el hombre (tecnosfera), y medio social (sociosfera). Esto evita una posible visión reduccionista del concepto de “*conflicto ambiental*”, que lo limite exclusivamente a aquellas actividades económicas que provoquen una contaminación del medio natural, en una relación conflictual en la que, de una parte existe un ente económico perfectamente identificado, mientras que de la otra se pueda apreciar uno de los llamados derechos difusos, cuyo titular colectivo queda en un plano abstracto. De hecho, esta puede ser una forma de manifestación práctica de un conflicto ambiental; pero, sucede que el concepto es mucho más amplio.

Una tercera premisa, que parte de la anterior afirmación, se basa en el necesario reconocimiento del carácter transversal del Derecho Ambiental como campo del conocimiento que se relaciona, se ajusta, y a la vez transforma, el resto de las ramas del Derecho; reafirmando así, como ejemplo más típico tal vez, la unicidad del Derecho y la consecuente necesidad de armonización del Derecho positivo para una mayor eficacia del ordenamiento jurídico. En igual sentido, esto genera la necesidad de que, para la solución de conflictos ambientales, la ciencia jurídica tiene que nutrirse de un conocimiento interdisciplinario e integrarse con este.

Visto lo anterior, puede entonces afirmarse, desde la más amplia óptica iusfilosófica, que los conflictos ambientales pueden considerarse, teóricamente, como aquellos conflictos en las relaciones humanas que atentan contra el medio ambiente, visto este de forma tal que incluya al medio natural, al medio construido por los seres humanos, y a la salud y el bienestar de la propia especie humana. Sin embargo, tan amplia definición haría perder sentido práctico al resto de los conflictos que se generan a la luz de la aplicación del Derecho positivo.

Es por ello que, desde las exigencias de la praxis, se ha hecho necesario restringir el concepto de “*conflicto ambiental*” a aquellos conflictos que pueden generarse entre los diferentes usos que los humanos hacemos del medio natural y que, en general, afectan los respectivos intereses legítimos de cada parte en relación con ese medio natural común y, a la larga, la falta de conciliación de intereses entre estas afecta al propio medio natural como fuente de riqueza y sustento actual, y como herencia a preservar para las generaciones futuras. En suma, los conflictos ambientales, en sentido estricto, son “*conflictos de usos*” del medio natural.

Para asumir una visión adecuada de tal definición, en evitación de un desastroso enfoque economicista del Derecho Ambiental, debe partirse de que el concepto de “uso del medio natural” transita en la práctica desde los usos

de contenido económico de ese medio, hasta los usos de carácter recreativo, deportivo, turístico, urbano, y hasta de disfrute estético de la naturaleza, entre otros. En fin, incluye todo uso humano de la naturaleza para satisfacer una necesidad material - muchas veces vital - o espiritual de cualquier índole, incluyendo la preservación de la vida y de salud humana como derechos humanos de primer orden.

La Ley 81 (del Medio Ambiente) define el medio ambiente como el “*sistema de elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos con que interactúa el hombre, a la vez que se adapta al mismo, lo transforma y lo utiliza para satisfacer sus necesidades. Definiendo más adelante como “recursos naturales”:* todos los componentes del medio ambiente, renovables o no renovables, que satisfacen necesidades económicas, sociales, espirituales, culturales y de la defensa nacional, garantizando el equilibrio de los ecosistemas y la continuidad de la vida en la tierra. A modo de una subclasificación, esta Ley agrega una definición de “*recursos paisajísticos*” como sinónimo de: los entornos geográficos, tanto superficiales como subterráneos o subacuáticos, de origen natural o antrópico, que ofrecen interés estético o constituyen ambientes característicos¹. Por tanto, las vías de solución de conflictos ambientales, deben estar encaminadas a la solución de conflictos que puedan surgir entre toda esta amplia gama de usos antrópicos del medio natural.

En reducido espacio resulta imposible abordar toda la complejidad teórico-práctica de un tema tan amplio. Por tal razón, se ha preferido seleccionar algunos de los aspectos más relevantes de la experiencia que en materia de solución de conflictos ambientales se han venido experimentando a nivel internacional en un tipo de medio natural sui generis: la zona costera.

Conflictos ambientales en la zona costera.

La zona costera es reconocida como uno de los ecosistemas más frágiles, si no el más, en el orden ecológico, en ella interactúan de forma compleja los tres medios naturales: el agua, la tierra, y el aire. A la vez, en las zonas costeras del mundo se concentra la mayor actividad industrial y comercial del planeta, así como la mayor parte de los asentamientos urbanos de la población mundial; sin dejar de mencionar que estas zonas son el espacio natural único para el desarrollo de determinadas actividades antrópicas, como la pesca o la navegación marítima comercial, por sólo citar dos ejemplos típicos. En fin, a la extrema fragilidad ecológica de estos ecosistemas se suma la mayor concentración y diversidad de usos humanos del medio natural. Esto ha hecho que en tales zonas la solución de los conflictos ambientales, como conflictos de uso de las mismas, se haga cada vez más imperiosa. De hecho, es en la GIZC donde se ha acumulado una mayor experiencia en tal sentido.

Por usuario de la zona costera deben entenderse, tanto los “*usuarios di-*

¹ Véanse estas definiciones, entre otras, en el Artículo 8 de la Ley 81.

rectos” de esa zona, o sea, aquellos que realmente participan en actividades costeras y/o marinas (por ejemplo, pescadores, recreacionistas, operadores portuarios, etc.), o en funciones de apoyo a aquellos (por ejemplo, procesadores de pescado); como los “*usuarios indirectos*”, tales como grupos ambientalistas o personas que no viven precisamente en la costa; pero que, en todo caso, manifiesten un interés por la preservación de la zona costera (Cicin-Sain y Knecht, 1998: p. 233).

Dentro de esa variedad de usuarios, los conflictos de uso de la zona costera pueden ser de varios tipos, pudiendo agruparse en las siguientes categorías: (i) conflictos entre usuarios (estatales y/o privados), (ii) conflictos entre agencias gubernamentales; y (iii) conflictos entre agencias gubernamentales y usuarios (estatales y/o privados), o una interrelación de conflictos de un tipo y otro.

Según plantean Cicin-Sain y Knecht (1998: p. 233), los conflictos entre usuarios de la zona costera se dan, normalmente, por una variedad de razones, *verbi gratia*: (1) competencia por el mismo espacio natural (acuático y/o terrestre), por ejemplo, pesca vs. acuicultura; (2) competencia por el mismo recurso natural, por ejemplo, pesca comercial vs. pesca deportiva; (3) competencia por recursos naturales vinculados, por ejemplo, interés de la pesca comercial o deportiva en una especie necesaria para el consumo de mamíferos marinos, siendo de interés su preservación por parte de entidades o grupos protectores de estos últimos; (4) efectos negativos de un uso sobre otro que tenga lugar en el mismo ecosistema, como puede ser la extracción de petróleo del fondo marino en una zona de concentración y reproducción de peces; o (5) competencia entre usuarios por similares facilidades portuarias, o cualquier otro espacio en la costa, por ejemplo, cuando la pesca o la actividad portuaria comercial compiten por el mismo espacio con la acuicultura o con el uso urbanístico de la zona costera. Estos propios autores señalan que las diferentes agencias gubernamentales pueden entrar en conflictos entre ellas por una variedad de razones, tales como: (1) tener diferentes mandatos legales y misiones; (2) tener diferentes estilos de trabajo y personal con diferentes tipos de entrenamiento y perspectivas; (3) responder a diferentes exigencias externas que demanden acciones opuestas; o (4) existir una ausencia de información o comunicación entre ellas (Cicin-Sain y Knecht, 1998: p. 233).

Como otros tipos de conflictos, los de tipo ambiental que tienen lugar en la zona costera se desarrollan a través de una serie de etapas: (1) un evento precipitante que señala el surgimiento de una disputa; (2) temas específicos se transforman en múltiples temas, o se genera una disputa generalizada que polariza a las partes; y (3) finalmente, se produce un desarrollo conflictual en espiral (*spiriling*), a medida que el conflicto escala, se estereotipa, y los oponentes se perciben mutuamente como lo opuesto a lo que cada cual ve en sí mismo como características ejemplares, efecto conocido como “*mi-*

rror image" (Wehr, 1979; citado por Cicin-Sain y Knecht, 1998: p. 233).

Vías alternativas de solución de conflictos.

Ante una situación conflictual, la vía tradicional para su solución legal es la judicial. En las sociedades actuales, particularmente del llamado mundo occidental, las partes tienden de inicio a acudir a un tribunal de justicia del Estado y, en franco enfrentamiento, con una mutua conducta adversarial, buscan entablar legalmente una relación ganar-perder, en la cual prevalezcan sus respectivas posiciones en detrimento de los intereses del contrario. Con tales características el proceso puede tornarse sumamente traumático y las relaciones posteriores entre las partes involucradas, en el mejor de los casos se dañan considerablemente, en el peor de los casos desaparecen. Unido a esa tendencia de las partes, se presenta con frecuencia una situación en la cual el ordenamiento jurídico del foro donde se pretende solucionar el conflicto, no ofrece otra alternativa

Sin embargo, hundiendo sus raíces en la propia génesis de la vía judicial y, en algunas sociedades (particularmente orientales) siendo incluso precedentes históricos de esa vía, han existido y existen otras vías que pretenden, y logran en muchos casos, una solución del conflicto por causas menos traumáticas y con resultados más beneficiosos para todos los involucrados, desde una perspectiva que pretende una relación ganar-ganar, o al menos, mucho más alejada que la vía judicial de la clásica imagen vencedor-perdedor.

Tales vías resurgen hoy como necesidad imperiosa en muchos contextos y tipos de conflictos, bajo la denominación genérica de Vías Alternativas de Solución de Conflictos (Alternative Dispute Resolution: ADR). Las mismas se presentan en varias modalidades, siendo las más conocidas: la negociación, la mediación, la conciliación, y el arbitraje. Según las describe Castellanos (2008), estas vías se caracterizan de la siguiente manera:

La negociación implica el máximo protagonismo de las partes en la solución de su propio conflicto, al ser estas las que inician y desarrollan todo el procedimiento. En este caso no existen terceros intermediarios; los propios involucrados se comunican y entienden directamente, aunque a veces pueden ser asistidos por abogados, con la intención de solucionar su conflicto. Es una interacción entre las partes para llegar a una solución mutuamente aceptable, en evitación del litigio judicial. Puede en algunos casos, y por decisión de las partes involucradas, emplearse un tercero denominado "nuncio", quien simplemente se limita a transmitir (enunciar) a cada parte la posición de la otra en los casos en que las relaciones sean tan tensas que les impidan comunicarse directamente.

La mediación es un procedimiento no adversarial en el que un tercero neutral, imparcial, que no tiene ningún poder o autoridad sobre las partes, ayuda a que las mismas armonicen sus intereses, explorando diversas fórmu-

las de arreglo. No existen reglas predeterminadas en el modo de proceder. El mediador ofrece su colaboración, asistiendo a las partes en conflicto y ayudándoles a encontrar una solución mutuamente aceptable y beneficiosa. El mediador no posee ninguna autoridad sobre las partes, ni puede imponer su criterio a estas, no debe ni siquiera sugerirlo abierta o directamente, de hecho se requiere de una psicología y destreza especial que le permita sutilmente, sin alterar el protagonismo de las partes, convencer a cada una de cual debe ser la posición más favorable para ambas.

Generalmente, la decisión a la que arriben las partes mediante el auxilio de un mediador no tiene un carácter legal vinculante para estas y, en caso de que así deseen que sea, las partes deberán acudir posteriormente a la vía judicial para que se dé aprobación al acuerdo al que han llegado. Independientemente de que la incidencia de la función del mediador pueda en determinado caso hacer desaparecer el conflicto, la función esencial de este tercero no es tal, el conflicto de hecho existe y su función es ayudar a las partes a solucionarlo de la forma menos traumática y más beneficiosa para ambas.

Por ejemplo, dentro del Derecho de familia, en algunos países se experimenta esta figura en los procesos de divorcio, tratándose en algunos casos de un equipo de mediación. Sin embargo, existe una tendencia común a confundir la figura del consultor o asistente matrimonial con la del mediador en el divorcio, lo cual resulta erróneo, como erróneo sería concebir que un tribunal de justicia esté llamado a cumplir la función social de convencer a las partes que no se divorcien. Mientras el consultor matrimonial tiene la función social de asistir a los cónyuges para que logren zanjar cualquier diferencia que afecte la relación matrimonial, el segundo cumple la función de ayudar a las partes a lograr un divorcio menos traumático; pero, el mismo parte del hecho de que las partes han decidido divorciarse. Sumado a esto, puede buscarse, en definitiva, que la relación posterior de los excónyuges sea lo más armónica posible, particularmente cuando existan hijos procreados durante el interregno matrimonial. En todo caso, incluida la materia ambiental, si las partes renuncian a sus respectivas pretensiones y desaparece el conflicto, no puede seguirse hablando de una vía de solución de un conflicto que ya no existe, llegado este punto, el concepto de mediación resultaría inaplicable.

Entre los resultados positivos de la mediación, pueden citarse, con especial interés, la tendencia a mejorar las interrelaciones actuales y futuras entre las partes en conflicto, particularmente, sus capacidades de colaboración y de comunicación; creación de un mayor compromiso mutuo y trato justo entre las partes, mayor nivel de cumplimiento voluntario de lo acordado, y mayor satisfacción de las partes en relación con el proceso de solución de sus conflictos (Wall y Lynn, 1993: pp.172-173).

La conciliación es el procedimiento mediante el cual las partes, ayudadas igualmente por un tercero (conciliador), buscan la solución de su conflicto

a través de una transacción. Castellanos (2008) la define como un modo bilateral de solución del conflicto. Puntualiza este autor que, en ocasiones, el conflicto se elimina o suprime; pero la conciliación está fundamentalmente encaminada más bien a superarlo, a armonizar las posiciones contrapuestas de cada parte involucrada (sublimación del conflicto). Para ello, el conciliador debe sugerir el diálogo y procurar la solución. A diferencia del mediador, el conciliador tiene un mayor protagonismo en el procedimiento, pues, aun sin poder imponer una solución, está llamado a proponer el arreglo y a preparar a las partes para su aceptación.

Finalmente, el arbitraje se presenta como otra vía alternativa de solución de conflictos; pero, a diferencia de las anteriores, se trata de una vía adversarial. El tribunal arbitral no está llamado a conciliar ni a mediar, sino a dar una solución al conflicto, tal cual lo haría un tribunal de justicia ordinario, mediante una decisión que resulta legalmente vinculante para las partes.

El carácter alternativo del arbitraje le viene dado, primeramente, por el hecho de tratarse de una “desestatalización” de la función de impartición de justicia, lo cual, en algunos contextos, como sucede en los conflictos de comercio internacional, o en determinados conflictos entre una agencia estatal y particulares, significa una vía más atractiva para los involucrados, o para una parte de ellos. El arbitraje puede ser institucionalizado o ad hoc; pero en todo caso, el Tribunal arbitral se integra por uno o varios árbitros que no son funcionarios del poder judicial, sino especialistas en determinadas materias necesarias para la solución del conflicto en cuestión, seleccionados a título personal. Las partes pueden seleccionar a los árbitros que van a dar solución a su conflicto; en el caso del tribunal arbitral ad hoc, los seleccionan dentro de los especialistas que conozcan, mientras que, en el arbitraje institucionalizado, los seleccionan dentro del grupo de árbitros que integren la Corte o el Colegio de árbitros. Mediante esta selección las partes pueden garantizar que los que van a decidir su conflicto sean especialistas en la materia específica sobre la cual versa el mismo, a diferencia de la vía judicial, en la cual el asunto es conocido por los jueces de turno con independencia de la esfera de especialización de cada uno de ellos.

Además, en algunos casos las partes pueden elegir si su conflicto se va a solucionar mediante un “arbitraje de derecho”, o sea, dando solución al caso mediante la aplicación de lo que prevé la ley sustantiva, o mediante un “arbitraje en equidad”, lo que significa que la solución del caso se hará según el criterio de justicia y equidad de los árbitros, con independencia de lo que disponga una ley. En situaciones, como el arbitraje comercial internacional, las partes pueden determinar que el arbitraje de derecho se haga mediante la aplicación de la ley sustantiva específica de algún país, y no precisamente la del país donde actúe el tribunal arbitral. A todas estas libertades que disfrutaban las partes en conflicto se suma el hecho de que el arbitraje se presenta

en el orden adjetivo como un procedimiento más flexible, más informal, y más rápido que el proceso judicial.

Como señala Castellanos (2008), todas estas vías alternativas requieren, en sentido general, el conocimiento de una técnica especializada para la consecución de su función teleológica, propia de cualquier sistema de justicia.

Solución de conflictos ambientales en la zona costera.

Cicin-Sain y Knecht (1998: p. 232) subrayan que, en el caso específico de la solución de conflictos entre los diferentes usuarios de la zona costera es, típicamente, una función central de la gestión integral de esa zona; sin embargo, no todos los programas de gestión prestan igual atención a este tema. Agregan estos autores que, para que un programa de gestión integral costera sea efectivo en su función de garantizar la solución de conflictos, deben tenerse en cuenta tres elementos: (1) comprensión de las raíces, causas, y consecuencias de los conflictos marinos y costeros, a través de estudios de "*mapeo de conflictos*"; (2) establecimiento de un proceso transparente de toma de decisiones para la solución de los conflictos; y (3) capacidad para adoptar e implementar medidas para remediar los daños causados a los usuarios en particular y que se deriven del desarrollo de la zona costera, o de las acciones provenientes de otros usuarios de esa zona.

Para promover la solución del conflicto, y valorar y proponer la vía más adecuada, deben identificarse las raíces del mismo. En tal sentido, debe precisarse ante todo, si el desacuerdo entre las partes está relacionado con una cuestión de "valores" (la percepción de lo que debe ser), de intereses (en relación con un determinado recurso natural), o en cuanto a hechos (que afecten a la otra parte). En este orden, los conflictos relacionados con hechos o intereses son más controlables, influenciables y solubles que aquellos relativos a un desacuerdo en relación con la apreciación de valores (Bingham, 1986). En estos últimos, las posibilidades de solución no adversarial del conflicto son muy bajas -aunque no puede afirmarse que sea imposible-, al estar sustentada la posición de cada parte en una cuestión de principios, ante lo cual, para lograr un entendimiento mutuo es necesario llegar a incidir sobre las respectivas apreciaciones de valores de cada parte involucrada.

Los métodos de solución de los conflictos ambientales en la zona costera pueden ir, desde la tradicional vía judicial, hasta cualquiera de las llamadas vías alternativas. Sin embargo, las características de este tipo de conflicto hacen que las vías alternativas puedan adquirir rasgos muy propios. Para una comprensión, lograda en apretada síntesis, de este aspecto, puede establecerse una concisa comparación entre las vías alternativas para los conflictos ambientales y para los de tipo comercial.

Por una parte, las vías alternativas para la solución de conflictos comerciales se caracterizan por la confidencialidad del procedimiento en respeto al

prestigio comercial de cada parte involucrada, de modo que sólo los terceros que intervienen y las propias partes conocen del conflicto; por otra parte, generalmente, pueden ser llevados a tales vías de solución los llamados derechos disponibles, excluyéndose aquellos de interés público.

Contrariamente, los conflictos ambientales involucran generalmente cuestiones relacionadas con el derecho al uso, a la vez que con la preservación y protección de recursos y espacios naturales y, en el caso de la zona costera, muchas veces pueden involucrarse intereses de seguridad nacional y orden interno del país, con todo lo cual está presente un evidente interés público. Por tales razones, los procedimientos de solución de conflictos ambientales en la zona costera deben caracterizarse por su publicidad y transparencia, y por el carácter inclusivo de los mismos. Lejos de tender a limitar el número de partes involucradas a la mínima expresión, cualquier foro de solución de conflictos ambientales debe permitir la libre participación de todos aquellos que se consideren y demuestren tener un interés legítimo en el asunto (stakeholders). A este carácter abierto y público del procedimiento se suma la función educativa del mismo.

Más aún, la consideración del concepto de “*stakeholder*” como un *numerus apertus* -sin llegar al abuso del mismo- parece contribuir al perfeccionamiento de la vía de solución del conflicto. En este sentido Bingham (1986) reporta que en estudios realizados en Estados Unidos se ha comprobado que el número de partes, con un probado interés legítimo, involucradas en la solución de un conflicto ambiental, lejos de limitar u obstaculizar la solución del mismo, potencia una mejor y más justa y viable solución; además, agrega que, como factor importante, un resultado satisfactorio depende en gran medida de involucrar en el procedimiento de solución del conflicto a las autoridades con facultades para implementar la decisión a la que pueda arribarse finalmente. A todo ello se suma que el carácter inclusivo de la vía de solución del conflicto aporta legitimidad al procedimiento, y la participación de los implementadores de la posible decisión aporta una mayor viabilidad del resultado; mientras que ambos elementos de conjunto posibilitan un mayor grado de eficacia en la solución del conflicto.

Finalmente, un elemento clave para en la viabilidad y eficacia de un programa de GIZC es su contextualización. La importación mimética de fórmulas foráneas, o la asimilación acrítica de propuestas generadas por instituciones internacionales, pudiera conducir a un rotundo fracaso. Dentro de esta realidad, múltiples elementos socio-políticos, económicos, y socio-culturales, o más bien la combinación de todos ellos, hacen que las vías de solución de conflictos aplicadas satisfactoriamente en un determinado contexto no sean viables en otro, o siéndolo, deben adaptarse a este último. La vía judicial, así como sus vías alternativas, tanto adversariales como no adversariales de impartición de justicia, constituyen en última instancia un arsenal de posibilidades que deben ser estu-

diadas en cada país, a veces incluso en cada localidad, en pro de garantizar la solución de los conflictos ambientales que pueden surgir en la zona costera. El resto depende de esa necesaria y minuciosa contextualización de tales vías.

Conclusiones

La negociación, la mediación, la conciliación, y el arbitraje constituyen vías de solución de conflictos que se emplean de forma alternativa respecto a la vía judicial, ofreciendo múltiples ventajas a las partes involucradas, entre ellas el carácter menos traumático y más justo y equitativo de la solución, así como la garantía de mejores relaciones futuras entre las partes involucradas y una mayor legitimidad del proceso decisorio.

La experiencia en diferentes sedes, ya sea en familia, comercio, comercio internacional, o, incluso, en propia sede ambiental, permite visualizar que tales vías son factibles y beneficiosas para la solución de conflictos entre usos y usuarios de la zona costera. De hecho, en la gestión integral de la zona costera de algunos países es donde más han sido utilizadas dichas alternativas para la solución de conflictos ambientales.

Todo programa de Gestión Integral de la Zona Costera, basado precisamente en la conciliación de intereses entre los múltiples usuarios de esa frágil zona, no puede prescindir de valorar la posibilidad de aplicar tales vías y de comprender la necesidad implementar algunas de ellas, o todas, mediante un proceso de contextualización de las mismas a las realidades imperantes en cada país.

Bibliografía:

- Asamblea Nacional del Poder Popular (1997): Ley No. 81 (Del Medio Ambiente); Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, La Habana, 11 de julio de 1997, AÑO XCV, Número 7, Página 47.
- Bingham, G. (1986): *Resolving environmental disputes: A decade of experience*; Conservation Foundation, Washington DC.
- Castellanos Malo, J. (2008): Los medios alternativos para solucionar los litigios. Reforma Judicial; en IV Conferencia Internacional de Arbitraje y Mediación, VII Jornada Internacional de Derecho de Contratos (CD-ROM), publicación electrónica de Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana, 25 de enero de 2008.
- Cicin-Sain, B; R. W. Knecht (1998): *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*; Island Press, Washington DC-Covelo, California, USA.
- Ponieman, A. (2008): El impacto de los métodos alternativos de resolución de controversias en los sistemas jurídicos sudamericanos y su incidencia en los acuerdos de integración; en IV Conferencia Internacional de Arbitraje y Mediación, VII Jornada Internacional de Derecho de Contratos (CD-ROM), publicación electrónica de Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana, 25 de enero de 2008.
- Wall, J. A. and A. Lynn (1993): *Mediation: A Current Review*; Journal of Conflict Resolution, Vol. 37 No.1, March 1993, Sage Publications Inc.: pp. 160-194

6

Manejo integrado de la zona costera, actores sociales y educación ambiental

Autor: MSc. Aylí Díaz Bacallao, MSc. Yailen Monzón Bruguera, Dra. Clara E. Miranda Vera y Dr. Avelino Fernández Peiso

Resumen

El presente artículo se centra en el estudio del rol que desempeñan los actores sociales y su educación jurídica en el proceso de manejo integrado de zonas costeras (MIZC). La correcta aplicación del MIZC implica, entre otros requerimientos, el conocimiento del proceso y de la participación pública conciente en la toma de decisiones sobre los recursos costeros.

Introducción

Las zonas costeras constituyen espacios de extraordinaria importancia para los seres humanos desde el punto de vista económico, social y medio ambiental al coexistir en ellas ecosistemas de gran productividad y por consiguiente, necesarios para la subsistencia y desarrollo de comunidades humanas locales, debe tenerse en cuenta que son también muy vulnerables frente a la acción del hombre y se degradan rápidamente.¹

El agotamiento y deterioro de los recursos pesqueros como consecuencia de la sobrepesca comercial y recreativa, los daños a las playas por la extracción de arena y la eliminación de la vegetación para construir instalaciones para el desarrollo turístico, el incremento de la contaminación ocasionada por desechos domésticos e industriales provenientes de fuentes terrestres, entre otros, constituyen algunos de los problemas más comunes que afectan las áreas costeras y los recursos marinos y donde el hombre tiene la mayor cuota de responsabilidad.

Los problemas antes descritos reflejan la situación de las zonas costeras a nivel global y del área del Caribe. Las causas de los problemas anteriores se sustentan en la propia complejidad del recurso y el ineficaz tratamiento del mismo.² Todo ello ha conllevado a considerar con mayor urgencia la necesi-

1 Castellano, 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

2 El inadecuado manejo de ecosistemas frágiles; la aplicación de una agricultura intensiva con la utilización excesiva de recursos y baja rotación de cultivos; el insuficiente tratamiento de residuales industriales y albañales; la débil integración entre las estrategias de conservación y uso sostenible y las actividades de desarrollo económico; la carencia de programas integrados para evaluar, conservar y usar de manera sostenible la diversidad biológica y problemas ambientales en general, el incumplimiento y falta de control de la legislación vigente; el sectorialismo en el manejo de los recursos; la

dad de un manejo integrado, racional y sustentable de estas áreas.

Se hace imprescindible por tanto, un cambio de mentalidad respecto al uso de las zonas costeras que garantice la visión integradora del manejo de los recursos costeros. La formación de valores en la sociedad se convierte entonces en una necesidad para lograr desarrollar un pensamiento crítico y reflexivo.³ La implementación de acciones educativas y transformadoras sobre los actores sociales involucrados en particular y los ciudadanos en general, se enfoca en función de elevar el nivel de instrucción respecto a las cuestiones ambientales y de apropiarse de soluciones alternativas a los problemas que enfrentan, propiciando el debate y la participación pública.

Una adecuada política de educación ambiental en función del (MIZC) tiene que garantizar una visión holística e integrada de los recursos naturales por parte de los ciudadanos y actores involucrados y crear una conciencia medio ambiental capaz de inculcar en el ser humano el amor por la naturaleza y una respuesta más consciente respecto a los resultados de su actuar en la vida socio-ambiental. En ese sentido la dimensión jurídica en la educación ambiental adquiere una relevancia significativa, que para el caso del MIZC, supone no solo la existencia de un marco político, legal e institucional sino también la necesidad del conocimiento a nivel social de estos, toda vez que el MIZC se sustenta en una participación pública consciente.

Consideraciones básicas acerca del MIZC

La propia complejidad del recurso y el deterioro que presenta, ha impuesto la necesidad de la implementación de una visión integradora del manejo de los recursos costeros y al mismo tiempo, una efectiva cooperación tanto a nivel nacional como internacional de todos los organismos e instituciones involucradas o vinculadas con la temática. De hecho, en cualquiera de las acciones, fenómenos o problemas que se den en la zona costera está implícita la concepción de lo “integrado”.⁴

El término de integración fue tratado en Río de Janeiro en 1992 como un prerrequisito del desarrollo sostenible. Este establece que *“para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección ambiental deberá constituir una parte integral de los procesos de desarrollo ya que esta no puede ser considerada*

insuficiente participación comunitaria en la solución de problemas y toma de decisiones en asuntos ambientales; la insuficiente conciencia y educación ambiental; la insuficiente integración de la legislación que respalda la protección de la zona costera y la imagen tradicional de la ciencia y la tecnología. (Castellanos, 1997).

3 Miranda, C. E y Castellano. M. / La integración de Factores sociales claves para la sustentabilidad del desarrollo en Zonas Costeras. 3er Premio Iberoamericano en Ciencias sociales: 2005.-35p.(inédito)

4 Castellano, 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

aisladamente".⁵

Esta comprensión de lo integrado llevó al reconocimiento del MIZC en el Capítulo 17 de la Agenda 21 y además impulsó a los países que firmaron este documento a dirigir sus acciones hacia este nuevo tipo de manejo.⁶

Los enfoques tradicionales y sectoriales de manejo no han podido detener la degradación ambiental. La creciente y múltiple presión que se ejerce por el desarrollo, sobre las regiones costeras, demanda estrategias integradas de planificación y manejo para enfrentar los urgentes problemas que son cada vez más complejos e interrelacionados.

Al analizar la disyuntiva que se da en la zona costera "*impacto negativo del uso versus necesidad de uso*"⁷, más aún si se tiene en cuenta el compromiso con la vida de las futuras generaciones, no cabe dudas, que la problemática ambiental que emerge ante esta disyuntiva puede mitigarse, evitarse y/o armonizarse con la integración de todas las relaciones que se dan en la zona costera como "*totalidad ambiental*".⁸

El MIZC constituye hoy, por tanto, uno de los enfoques más importantes, necesarios y novedosos a considerar, en aras de ejecutar acciones hacia el desarrollo sustentable de las costas a escala mundial, permitiendo así balancear el desarrollo de las actividades socioeconómicas sin comprometer el potencial y la protección de los recursos naturales.⁹

5 Ver Conferencia sobre Medio ambiente y Desarrollo, conocida como "Cumbre de la Tierra" o "Cumbre de Río", que rescató el contenido y los conceptos "Nuestro Futuro Común" (pobreza y medio ambiente, así como el concepto de desarrollo sostenible) y postuló un nuevo régimen ambiental internacional, a partir de nuevos conceptos y principios éticos globales: responsabilidad común ante los problemas ambientales, la obligación de que el que contamina pague, entre otros. En esta se aprueba la Declaración de Río, que formuló nuevos postulados y principios en la problemática ambiental: adopción de la Agenda 21, 1992, como documento que sintetizó de la mejor forma los diagnósticos, objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias que los países debían asumir para iniciar el tránsito hacia un desarrollo sustentable, que garantizara la viabilidad de las futuras generaciones, y permitiera crear mayor conciencia acerca de los problemas ambientales y de los vínculos entre medio ambiente, economía y sociedad. UNCE. United Nations Conference on Environment and Development. Earth Summit, Rio Declaration on Environment and Development. The United Nations Programme of Action from Rio. Rio de Janeiro, Brasil: 3-14 Junio 1992.

6 UNCED. United Nations Conference on Environment and Development. Earth Summit, Rio Declaration on Environment and Development. The United Nations Programme of Action from Rio. Rio de Janeiro, Brasil: 3-14 Junio 1992.

7 Castellano, M. E. Management Strategies for Sustainable Exploitation of the Red Algae, *Gracilaria* sp., an Agarophyte from Cienfuegos Bay, Cuba. Thesis submitted in Partial Fulfillment of Requirement for the Degree of Master of Marine Management. Dalhousie University, Marine Affairs Program, 2000.

8 Miranda, C. E. Filosofía y Medio Ambiente. Una aproximación teórica. – México: Ediciones Taller Abierto: Julio 1997. – 190p.

9 Castellano, M. E. Management Strategies for Sustainable Exploitation of the Red Algae, *Gracilaria* sp., an Agarophyte from Cienfuegos Bay, Cuba. Thesis submitted in Partial Fulfillment of Requirement for the Degree of Master of Marine Management.

De hecho los principales objetivos del MIZC son: lograr un desarrollo sostenible de las áreas costeras y marinas, para reducir la vulnerabilidad de las costas y sus habitantes (plantas, animales y personas) a los peligros naturales a los que están expuestos y; mantener los procesos ecológicos esenciales, el soporte de los sistemas de vida y la biodiversidad en estas áreas.¹⁰

El MIZC constituye un proceso dinámico, continuo e importante para la conservación de la zona costera con el objetivo de satisfacer las necesidades de las presentes y futuras generaciones. El concepto de MIZC ha evolucionado¹¹, sin embargo, en la actualidad la mayoría de los autores que lo definen sustentan el criterio de la necesidad de un MIZC que garantice el desarrollo sostenible.

El MIZC se define entonces como *“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, en la preparación e implementación de un plan integral para el desarrollo y protección de los recursos y ecosistemas costeros”*¹²

En este sentido, el MIZC considera la necesidad de integrar aspectos geográficos y biológicos relacionados con los ecosistemas marinos, aspectos económicos relacionados con los diferentes usos sociales que se realizan de ella, así como aspectos políticos e institucionales y propiamente locales vinculados a la comunidad que la habita.¹³

Retomando los elementos de las definiciones anteriores podemos conceptualizar desde nuestro punto de vista al MIZC como un proceso dinámico de carácter integrado que, basado en la formulación de estrategias y la adopción de las decisiones por los diferentes niveles de poder público, tiene el propósito de reforzar el equilibrio entre los distintos usos de los recursos costeros, con la finalidad de lograr la conservación y el uso sostenible de la Zona Costera.

Dalhousie University, Marine Affairs Program, 2000.

10 World Bank Environmental Department, The Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management, World Coast Conference, Noordwijk, The Netherlands. 1-5 November 1993.

11 La definición de Manejo Integrado de las zonas costeras, data de la última mitad de la década del 60. Algunos de estos términos han sido utilizados para describir el proceso de Manejo de la actividad humana en la Zona Costera. El Manejo Integrado de las Costas ha sido también conocido como Manejo Integrado de las Zonas Costeras (MIZC), Manejo Integrado de las Áreas Costeras (MIAC), Manejo Integrado Costero, Manejo Integrado de los Recursos Costeros (MIRC), Planeación Integrada del Uso de las Aguas. Los términos Manejo Integrado de las Costas y Manejo Integrado de las Zonas Costeras, son los preferidos por los manejadores y académicos, además de ser los más utilizados por la literatura desde el año 1990. Es importante mencionar que todos estos términos tienen objetivos similares, pero en ocasiones es posible encontrar algunos enfoques y aplicaciones, que dependen del punto de vista del autor.

12 Alcolado P.M., Espinosa N. El Manejo Integrado Costero. Proyecto GEF/PNUD: Sabana- Camaguey, Segunda Etapa: 1999.

13 Castellano, M.E. Araujo M., Figueroa Y., Caraballo M., Cruz E. Bahía de Cienfuegos: Usos, focos contaminantes y manejo actual de sus recursos: 1999.

El MIZC persigue lograr un desarrollo sostenible de las áreas costeras y marinas, reduciendo la vulnerabilidad de las costas y sus habitantes contra los peligros naturales a los que están expuestos. Para alcanzar el principal objetivo la Agenda 21 propone estrategias específicas que, entre otros propósitos, pretenden estimular la cooperación y coordinación internacional, acercar a los diferentes niveles de gobierno de manera que las decisiones de todos los sectores estén armonizadas al manejo y promover, facilitar la capacitación y educación en materia de ordenamiento integral y desarrollo sostenible de las zonas costeras, dirigidas principalmente a científicos, técnicos, administradores, políticos y usuarios.¹⁴

Como proceso dinámico, continuo, novedoso y que involucra a usuarios diversos, el MIZC implica el desarrollo de una capacitación sistemática que garantice una participación pública consciente. El desconocimiento o falta de comprensión interdisciplinaria de este fenómeno pone en grave peligro los esfuerzos por salvar las áreas costeras y los recursos inherentes a ellas.

A continuación se definirán los actores sociales claves para el MIZC y posteriormente se hará referencia a la educación ambiental como herramienta para lograr comprender la concepción del manejo y facilitar la participación consciente. Se plantea como requisito para garantizar una visión interdisciplinaria, el tratamiento de la educación ambiental desde todas sus dimensiones, haciéndose especial énfasis en la dimensión jurídica por encontrar la concepción del MIZC en sí un basamento legal, institucional y político que una vez conocido puede capacitar no solo en el conocimiento de derechos y deberes sino también en la forma de participar y las vías para hacerlo.

Los actores sociales para la implementación del MIZC

Para una adecuada implementación del proceso objeto de estudio es necesario identificar e involucrar a todas las partes interesadas. La identificación de los actores involucrados debe deducirse de la definición de objetivos y el alcance de la iniciativa de gestión integrada. En el análisis de las partes interesadas deben identificarse todas las organizaciones e individuos que tienen alguna responsabilidad en la gestión de la zona costera, tienen poder para influir en el proceso decisorio, pueden desempeñar un papel en la aplicación de decisiones, o se verán afectados por las actividades de gestión resultantes.¹⁵

La naturaleza interdisciplinaria de la gestión integrada en zonas costeras requiere de la participación de todos los actores involucrados en ella y por lo tanto de las opiniones generadas en las discusiones intersectoriales que integren los

14 UNCED. United Nations Conference on Environment and Development. Earth Summit, Rio Declaration on Environment and Development. The United Nations Programme of Action from Rio. Rio de Janeiro, Brasil: 3-14 Junio 1992.

15 Carballo Lois, Lisset. Los Usos de la Bahía de Cienfuegos. Tratamiento Jurídico e institucional desde la perspectiva del MIZC. Tesis en opción al título académico de Master en MIZC. Cienfuegos, 2004. Pág. 185.

intereses a nivel local, regional y nacional. Una gestión de la zona costera participativa y eficiente, puede conciliar los objetivos de desarrollo económico y protección ambiental, aumentando el bienestar social de toda la población.

La Estrategia Ambiental Nacional (EAN) del año 1997 y la redactada para regir durante el período del 2005-2010, declaran como actores sociales al Estado Cubano quien a través de los órganos de gobierno, proyecta la política y la gestión ambiental; al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) quien en su condición de Organismo de la Administración Central del Estado y rector de la política ambiental, ejercerá sus atribuciones y funciones en coordinación y sin perjuicio de las atribuidas a otros órganos y organismos. También incluye a todos los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), sus empresas y otros entes empresariales, nacionales o extranjeros.¹⁶

Al constituir los territorios el principal escenario donde se materializan la política y la gestión ambiental, la ENA define como actores en este entorno a los Órganos de Gobierno del Poder Popular, en estrecha coordinación con las Delegaciones territoriales del CITMA y las comunidades. Más allá de instituciones gubernamentales, se refiere al individuo y sus diferentes formas de organización y asociación reconocidas por la ley.¹⁷

Por su parte la Estrategia Provincial Integrada de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cienfuegos (EPICTMAPC), hace referencia a los mismos actores a nivel provincial, de este modo menciona a los Órganos Locales del Poder Popular Provincial y a la Delegación Provincial del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente como Organismo de la Administración Central del Estado, de la política y la gestión ambiental en la provincia.¹⁸

Además incluye a las universidades, las empresas, los agentes de interfase (consultores, asesores, agencias, oficinas de información, etc.), las escuelas y centros educacionales de los distintos niveles de enseñanza, las instituciones científico - recreativas - culturales, los centros territoriales de cultura y deporte, el individuo, las organizaciones políticas y de masas, los distintos elementos creados con objetivos integradores (Polo Científico Productivo, Forum de Ciencia y Técnica, Sindicato Nacional de la Ciencia, la Asociación de Innovadores y Racionalizadores, las Brigadas Técnicas y Juveniles, y las asociaciones científicas y profesionales, así como los OACE que realizan en su quehacer un fuerte trabajo comunitario), las ONGs cubanas y Sociedades Científicas y los medios masivos de comunicación.¹⁹

16 CITMA. Estrategia Ambiental Nacional. La Habana: CITMA, 1997. En relación a CITMA. Estrategia Ambiental Nacional. La Habana: CITMA, 2005-2010.

17 CITMA. Estrategia Ambiental Nacional. La Habana: CITMA, 1997. En relación a CITMA. Estrategia Ambiental Nacional. La Habana: CITMA, 2005-2010.

18 CITMA. Estrategia Provincial Integrada de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cienfuegos 2002-2007, Abril 2002.

19 CITMA. Estrategia Provincial Integrada de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cienfuegos 2002-2007, Abril 2002.

Ya propiamente en el contexto de la zona costera, los actores del entorno antes mencionados pueden clasificarse, atendiendo a su participación dentro del proceso de manejo de los recursos costeros y marinos en: Actores internos y actores externos. Los primeros administran, controlan y regulan las actividades en las zonas costeras y los segundos utilizan recursos, brindan apoyo (financiero, técnico, en investigaciones), trazan políticas relacionadas con recursos de las áreas o sus áreas de influencia.²⁰

Miranda por su parte propone, para el caso particular de las zonas costeras, la integración de los antes mencionados en cuatro actores sociales claves que se involucran en estas áreas ya sea por actividades sociales concretas que se vinculan a ellas o por formar parte de ellas en calidad de residentes permanentes.²¹ Ellos son:

1. Gobierno: Un gobierno es o son todas las instituciones, órganos u organismos administrativos y políticos que funcionan en un Estado.²²
2. Empresas: Estas constituyen el elemento idóneo para transferir a la sociedad los avances tecnológicos desarrollados por los centros de investigación, convertidos en innovaciones y transformados como tales en nuevos productos o en la mejora de los procesos de producción, desarrollando producciones viables, limpias y seguras, potenciando el autocontrol y la auto-evaluación.
3. La Comunidad Científica: Una comunidad científica consiste en quienes practican una especialidad científica.²³ Es una estructura organizativa que en torno a su específico quehacer formaron los científicos. Con este término, popularizado a partir del fin de la 2ª Guerra Mundial por filósofos y sociólogos, se hace referencia a que los científicos organizan sus actividades a partir de la sustentación y reforzamiento de valores morales cuyo único origen y fin es la generación y extensión del conocimiento sobre la realidad.
4. Comunidad Costera. Comprendida como una totalidad, caracterizada por una serie de factores endógenos que le dan identidad (cultura, valores, tradiciones, costumbres, economía, etc.), pero que al mismo tiempo

20 CNAP. Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Plan 2003-2008. CITMA. Cuba, 2002. 222p.

21 Miranda, C. E y Castellano. M. / La integración de Factores sociales claves para la sustentabilidad del desarrollo en Zonas Costeras. 3er Premio Iberoamericano en Ciencias sociales: 2005.-35p.(inédito)

22 En Cuba el Decreto-Ley No. 147 del 21 de abril de 1994 establece como órganos del Estado a los de carácter estatal como la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros, y las asambleas provinciales y municipales del Poder Popular, los tribunales populares y la Fiscalía General de la República. En su artículo 18 identifica los organismos de la Administración Central del Estado.

23 Miranda, C. E, Martín W. F., López B. E., y Díaz D. – Aspectos generales de la ciencia y la tecnología. Metodología de la Investigación para la maestría de MIZC: Editorial Universidad de Cienfuegos. Cienfuegos, CUBA: 2001. Páginas (136)

la hacen diferente a otras de su tipo. Es importante considerar en consecuencia, la heterogeneidad de la riqueza cultural que identifica a las comunidades costeras, independientemente de sus elementos comunes.

La comunidad costera se identifica como fuente importante de tradiciones, historia e identidad. Los actores sociales dentro de la propia comunidad pueden aportar conocimientos. Como consecuencia de la interacción comunidades costeras- ecosistema costero, se adquiere y enriquece la herencia cultural de dichas comunidades, a la vez que de esa propia relación se derivan una serie de valores, tradiciones, costumbres, creencias, que constituyen aspectos de suma importancia para alcanzar la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales de las costas.²⁴

El MIZC requiere de la construcción de capacidades para su éxito y para ello se hace primordial la capacitación de los recursos humanos. La educación ambiental ocupa una posición privilegiada al requerir una preparación interdisciplinaria y la consideración del conocimiento tradicional de las comunidades costeras.²⁵

La educación ambiental constituye la vía idónea para la formación del conocimiento sobre los procesos costeros y también la clave para incentivar una cultura ambiental participativa. Sin embargo, los esfuerzos para incorporar la participación de los actores sociales en el MIZC, deben realizarse teniendo presente que se enmarcarán en una sociedad de escasa cultura participativa.²⁶

La educación ambiental como instrumento de gestión para el MIZC

Es innegable que el origen principal de la problemática ambiental lo encontramos en la conducta humana. La falta de información, conciencia y capacidad, se constituyen en las principales causales de la inadecuada respuesta social. No se debe entonces sucumbir a la lógica del progreso a toda costa, y si bien se deben defender los recursos naturales, será para considerar su uso y aprovechamiento en el marco de un proceso de desarrollo que garantice también la disponibilidad de los mismos a las generaciones futuras. Existen varias formas de llevar a cabo esa defensa; un medio fundamental, entre otros, es la educación ambiental.

24 Miranda, C E y Castellano. M. / Proyecto comunitario "Gente de costa": La educación ambiental comunitaria para el manejo integrado de las zonas costeras en la Bahía de Cienfuegos. 2002

25 Miranda, C. E y Castellano. M. / La integración de Factores sociales claves para la sustentabilidad del desarrollo en Zonas Costeras. 3er Premio Iberoamericano en Ciencias sociales: 2005.-35p.(inédito)

26 Hernández Valenzuela, Lorena. Seminario Tutorial: Ordenamiento Territorial para Zonas Costeras. Tomado de: <http://geocyberteca.8m.com/TEORICOlore.htm>, 22 de octubre del 2004.

Los signos de la formación de una conciencia sobre la necesidad de proteger la Naturaleza; y con ello la preocupación por desarrollar acciones educativas con este propósito, empiezan a aparecer en la misma medida que crece el impacto de la civilización humana sobre el Medio Ambiente y que la problemática ambiental fue haciéndose cada vez más perceptible. Así nace el término educación ambiental, de lo cual los primeros indicios de los que se tienen información aparecen en la década del 40 en Europa.²⁷

El concepto de educación ambiental ha ido evolucionando en la misma medida que lo ha hecho el de medio ambiente y el de desarrollo aunque no con la misma celeridad. De esta manera el concepto de educación ambiental ha ido adecuándose al desarrollo del pensamiento ambiental desde una educación orientada a -la preservación de la Naturaleza (década del 60), a -la protección del Medio Ambiente²⁸, y más recientemente al desarrollo sostenible.

De hecho, una cuestión que pasa a un primer plano después de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, es la relación medio ambiente-desarrollo, a partir de lo cual la educación ambiental adquiere una nueva dimensión y adecuación temática y conceptual. En el documento preparatorio del Programa 21 sobre Educación, Capacitación y toma de Conciencia se plantea: *“Una prioridad mayor es la reorientación de la Educación hacia el desarrollo sostenible, mediante el mejoramiento de la capacidad de cada país para plantear cuestiones del medio ambiente y el desarrollo en sus programas educativos...”*²⁹.

Incluso en la propia Agenda 21, en su capítulo 36, párrafo 36.3, se considera que *“la educación ambiental es de importancia crítica para promover el desarrollo sostenible y aumentar la capacidad de las poblaciones para abordar cuestiones ambientales y de desarrollo...”*³⁰ La tendencia actual de algunas regiones y países -no hay unanimidad mundial-, es reorientar la edu-

27 Novo, María. Bases Éticas, Conceptuales y metodológicas de la Educación Ambiental. UNESCO- University. En Martha Roque. La Educación Ambiental: Acerca de sus fundamentos teóricos y metodológicos. Tomado de: < <http://www.medioambiente.cu/revistama/articulo6.htm> En Cuba: Medio Ambiente y Desarrollo>, 23 de abril del 2005. Revista Electrónica de la Agencia de Medio Ambiente Año 1, No.1/2001 ISSN: 1683-8904

28 La educación ambiental vista como un medio necesario para promover la conservación integral del medio ambiente tomó fuerza a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo (1972), “Se reconoce la educación ambiental como una disciplina independiente y no solo como otra denominación de la ecología sino que se incorpora a su objeto de estudio el concepto moderno de medio ambiente con sus dimensiones natural, cultural socioeconómico”. Posteriormente fue desarrollada en el Seminario Internacional de Educación Ambiental en Belgrado (1975) y en la Conferencia Intergubernamental de Educación Ambiental en Tbilisi (1977)

29 ONU. Agenda 21, 1992

30 UNCED. United Nations Conference on Environment and Development. Earth Summit, Rio Declaration on Environment and Development. The United Nations Programme of Action from Rio. Rio de Janeiro, Brasil: 3-14 Junio 1992.

cación ambiental hacia una educación para el desarrollo sostenible.

La política cubana no está ajena a esta tendencia, de hecho en la Ley 81/97 del Medio Ambiente de la República de Cuba en su capítulo 8 concepto no. 10 se define a la educación ambiental como, "... un proceso continuo y permanente que constituye una dimensión de la educación integral, orientada a que en el proceso de construcción y producción de conocimientos, de desarrollo de hábitos, habilidades, y actitudes, así como 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".³¹

A los efectos de este artículo se asume el anterior concepto pues expresa el proceso con un carácter de continuidad a través de toda la vida del individuo. Además, lleva implícito la proyección pasado- presente-futuro y se proyecta al sujeto individual, al sujeto colectivo (grupos sociales) y a la sociedad. Se declara como dimensión y considera procesos integrados entre sí, no acciones aisladas o paralelas al sistema educativo, de manera que sea posible producir cambios en la personalidad del sujeto con una orientación definida hacia el mejoramiento de las relaciones entre el hombre la sociedad y la naturaleza, como condición para reorientar los procesos económicos, sociales y culturales hacia el desarrollo sostenible.

El propósito de la educación ambiental, en cualquiera de las tres vías en que ella pueda desarrollarse³², es reconstruir las relaciones de las personas y de los grupos sociales con su medio de vida así como con el medio ambiente global. Ella es esencial para el desarrollo de sociedades responsables. Permite la producción y la difusión de saberes críticos, favorece el desarrollo

31 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.

32 La educación ambiental puede desarrollarse a través de tres vías fundamentales: Educación formal: Se caracteriza por ser planificada y controlada por planes estables (planes de estudio), generalmente estatales o aprobados estatalmente, o jurídicamente refrendados. Es secuenciada y permanente. Tiene un público homogéneo y relativamente estable. Se refiere fundamentalmente a los procesos de escolarización a todos los niveles (ENE,97 : 23)

Educación no formal: son procesos educativos planificados, que poseen un carácter específico y diferenciado. Pueden ser o no secuenciados y controlados y generalmente son dirigidos a públicos heterogéneos y no estables. Es el caso de las actividades extradocentes y extraescolares, las que se realizan en los parques, en las instituciones especializadas, científicas y culturales, así como los procesos educativos comunitarios. (ENE, 97:23)

Educación informal: Es un proceso educativo espontáneo que resulta de la interacción del individuo con su entorno y que ocurre independientemente de la planificación institucional y familiar. Puede ser incluso cualquier hecho fortuito que ejerza una influencia educativa. Es una tendencia en el contexto latinoamericano, considerar las actividades de los medios de difusión masiva como parte de esta modalidad. (ENE, 97:23)

de competencias éticas y estratégicas, estimula, orienta y sostiene la acción ambiental, como también se alimenta de esta última, para contribuir a la resolución de los problemas socio-ambientales contemporáneos y a la construcción de un mundo que favorezca la calidad de ser de las personas, de los grupos sociales y de las otras formas de vida relacionadas entre sí.³³

La actividad de educación que se desarrolle, debe reconocer permanentemente la existencia de experiencias adquiridas de amplia validez para el educando, comprobada en las acciones de su vida, de esa experiencia debe partir la educación para fundamentar su acción y contenido, ello implica que el proceso de comunicación que se establece debe darse en todas las direcciones necesarias.

Las acciones educativas, deben expresarse de diversas formas y en todo tipo de actividades. Las acciones educativas son susceptibles de reproducirse siempre que vivan juntas dos o más personas en cualquier tipo de sociedad organizada.³⁴

Un componente estratégico del proceso para el desarrollo sostenible, y que se vincula estrechamente al avance de las investigaciones científicas, lo constituye la educación y la concientización pública en asuntos relacionados con el medio ambiente y los recursos marinos y costeros. De lo que se trata es de una educación que no sólo contribuya al incremento de la cultura ambiental de la sociedad y de sus individuos, sino que logre un amplio espíritu de participación de los ciudadanos en la definición, gestión y solución de los problemas ambientales que les rodean. En este sentido es preciso tener en cuenta que Su propósito esencial será transformar de manera positiva la actitud colectiva e individual de los ciudadanos hacia su entorno, convirtiéndolos en factores activos del proceso de implementación, desarrollo, evaluación y perfeccionamiento del MIZC.

La educación para el desarrollo sostenible, para la protección del medio ambiente, se justificará en la medida que se conciba como la integración de procesos por medio de los cuales una comunidad o grupo social, grande o pequeño, trasmite sus poderes y fines adquiridos con la idea primordial de garantizar su propia existencia y su desarrollo continuo, tanto como la existencia y desarrollo de las generaciones que le sigan. La participación de los actores sociales en su sentido más integral no es solo como respuesta a una movilización convocada, sino como intervención activa en todo el proceso de desarrollo social, desde la identificación de los problemas y necesidades, hasta la consecuente definición y formulación de políticas.

33 Sauvé, Lucié. Tendencias y desafíos de la educación ambiental contemporánea. Material impreso. En memorias del IV Congreso Interamericano sobre el Medio Ambiente-Volumen II Compilador Roger J. Carrillo Castellanos. 1998 Equinopccio, Serie SIMPOSIA, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar. Caracas, Venezuela p304-309.

34 Belmed, T. La Educación como poder. Edit. Trillas, México,1967

Conclusiones

El MIZC presupone la incorporación de todos los actores sociales que coexistentes en la zona costera, en todos los procesos (Gestión, planeación y ejecución de acciones) que se dan en el área costera, pero ¿Están preparados esos actores sociales para el MIZC?

Según Miranda (haciendo referencia a uno de los actores sociales que se han identificado) las comunidades costeras no están preparadas para participar con este enfoque porque, tradicionalmente, por intereses económicos y clasistas, han quedado excluidas del mismo. Es por ello que, incorporar a la comunidad en todo este proceso, adquiere gran relevancia desde la participación pública en su carácter democrático, y demanda para ello de un trabajo previo de educación ambiental.³⁵

La concepción conservacionista de la educación ambiental está fuertemente arraigada en todo el mundo, incluso en Cuba, y a pesar de que en numerosas expresiones declaratorias se menciona la orientación de la misma hacia el desarrollo sostenible, en la práctica, a través del diseño y ejecución de programas y discursos, puede apreciarse claramente el sesgo en el que subyace una concepción de medio ambiente reducido a la naturaleza, y consecuentemente el sesgo de la educación ambiental reducida a la protección de la naturaleza.³⁶

La comprensión de los problemas ambientales deviene de una formación completa que facilite una percepción inmediata de la situación en sí misma y dentro del conjunto de interrelaciones que interactúan en la realidad. La formación ambiental, para ser completa, necesita nutrirse de conocimientos tales que faciliten rápidamente el encuentro de la solución óptima, o la menos impactante desde el punto de vista ambiental. El enfoque de la educación ambiental debe partir de esquemas interdisciplinarios y orientarse hacia las soluciones más apropiadas para la protección de los recursos naturales.

La educación ambiental en los términos que se han manejado y proyectado, se vislumbra como uno de los recursos fundamentales a los que habrá de echarse mano en cuanto se quiera llevar adelante un adecuado proceso de MIZC. Una vez que los ciudadanos estén más capacitados para la participación en la toma de decisiones y en la solución de los problemas locales, contribuirán a mejorar las condiciones de su medio ambiente natural y psicosocial, transitando hacia modos de vida más sanos.

35 Miranda, C E y Castellano. M. / Proyecto comunitario "Gente de costa": La educación ambiental comunitaria para el manejo integrado de las zonas costeras en la Bahía de Cienfuegos. 2002

36 Roque, Martha. La educación ambiental: Acerca de sus fundamentos teóricos y metodológicos. En Cuba: Medio Ambiente y Desarrollo. Revista Electrónica de la Agencia de Medio Ambiente Año 1, No.1/2001 ISSN: 1683-8904. Tomado de: <http://www.medioambiente.cu/revistama/articulo6.htm>.

Bibliografía

- Alcolado P.M., Espinosa N. El Manejo Integrado Costero. Proyecto GEF/PNUD: Sabana-Camaguey, Segunda Etapa: 1999
- Álvarez, Antonio. Revista Acta Académica. Universidad autónoma de Centro América. Tomado de < <http://www.uaca.ac.cr/acta/1998may/gtrjhm.htm>>, 10 de enero del 2006.
- Belmed, T. La Educación como poder. Edit. Trillas, México, 1967
- Bernardo y cols (1999) Derecho Civil Patrimonial
- Carballo Lois, Lisset. Los Usos de la Bahía de Cienfuegos. Tratamiento Jurídico e institucional desde la perspectiva del MIZC. Tesis en opción al título académico de Master en MIZC. Cienfuegos, 2004. Pág. 185.
- Castellano, 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
- M. E. Management Strategies for Sustainable Exploitation of the Red Algae, Gracilaria sp., an Agarophyre from Cienfuegos Bay, Cuba. Thesis submitted in Partial Fulfillment of Requirement for the Degree of Master of Marine Management. Dalhousie University, Marine Affairs Program, 2000.
- , M.E. Araujo M., Figueroa Y., Caraballo M., Cruz E. Bahía de Cienfuegos: Usos, focos contaminantes y manejo actual de sus recursos: 1999.
- CITMA. Estrategia Ambiental Nacional. La Habana: CITMA, 1997.
- CITMA. Estrategia Ambiental Nacional. La Habana: CITMA, 2005-2010.
- CITMA. Estrategia Nacional de Educación Ambiental. La Habana: CITMA, 1997.
- CITMA. Estrategia Provincial Integrada de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cienfuegos 2002-2007, Abril 2002.
- CNAP. Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Plan 2003-2008. CITMA. Cuba, 2002. 222p.
- Hernández Valenzuela, Lorena. Seminario Tutorial: Ordenamiento Territorial para Zonas Costeras. Tomado de: <http://geocyberteca.8m.com/TEORICOlore.htm>, 22 de octubre del 2004.
- Jaquenod de Zsögön, Silvia. Derecho Ambiental y sus principios rectores. – Madrid, España, Editorial Dykinson, 1999 . 333 pp.
- Miranda, C E y Castellano. M. / Proyecto comunitario “Gente de costa”: La educación ambiental comunitaria para el manejo integrado de las zonas costeras en la Bahía de Cienfuegos. 2002
- , C. E, Martín W. F., López B. E., y Díaz D. – Aspectos generales de la ciencia y la tecnología. Metodología de la Investigación para la maestría de MIZC: Editorial Universidad de Cienfuegos. Cienfuegos, CUBA: 2001. Páginas (136).
- C. E y Castellano. M. / La integración de Factores sociales claves para la sustentabilidad del desarrollo en Zonas Costeras. 3er Premio Iberoamericano en Ciencias sociales: 2005.-35p.(inédito)
- Moreno Quesada. Bernardo : 1999 en Derecho Civil Patrimonial.

- Novo, María. Bases Éticas, Conceptuales y metodológicas de la Educación Ambiental. UNESCO- University. En Martha Roque. La Educación Ambiental: Acerca de sus fundamentos teóricos y metodológicos. Tomado de: < <http://www.medioambiente.cu/revistama/articulo6.htm> En Cuba: Medio Ambiente y Desarrollo>, 23 de abril del 2005. Revista Electrónica de la Agencia de Medio Ambiente Año 1, No.1/2001 ISSN: 1683-8904
- ONU. Agenda 21, 1992.
- Roque, Martha. La educación ambiental: Acerca de sus fundamentos teóricos y metodológicos . En Cuba: Medio Ambiente y Desarrollo. Revista Electrónica de la Agencia de Medio Ambiente Año 1, No.1/2001 ISSN: 1683-8904. Tomado de: <http://www.medioambiente.cu/revistama/articulo6.htm>
- Sauvé, Lucié. Tendencias y desafíos de la Educación Ambiental contemporánea. Material impreso. En memorias del IV Congreso Interamericano sobre el Medio Ambiente- Volumen II Compilador Roger J. Carrillo Castellanos. 1998 Equinopccio, Serie SIMPOSIA, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar. Caracas, Venezuela p304-309.
- Soresen, J. "National and International Efforts at Integrated Coastal Management: Definitions, Achievements and Lessons." *Ocean & Coastal Management*, 25: 3-41 (1997).
- Toledo Santander, José Luis. Formación jurídica para cuadros del estado Parte 1. Editorial Félix Varela., 2004. Pág. 5-6.
- UNCE. United Nations Conference on Environment and Development. Earth Summit, Rio Declaration on Environment and Development. The United Nations Programme of Action from Rio. Rio de Janeiro, Brasil: 3-14 Junio 1992.
- Viamonte Guilbeaux, Eulalia. Comentarios acerca de ciertos aspectos jurídicos del manejo integrado de zona costera. / Eulalia Viamonte Guilbeaux. —La Habana: [s.n.], 2000. – 8p. (Documento Inédito)
- Viamonte Guilbeaux, Eulalia. La legislación ambiental y las actividades de monitoreo y control en la Esfera del Medio ambiente. En Tier II: Integrated Coastal Zone Mangement Education in Cuba. Training Course in Integrate Coastal Zone Management . Course Materials. [s.n], 2000.– 754 p.
- World Bank Environmental Department, The Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management, World Coast Conference, Noordwijk, The Netherlands. 1-5 November 1993.

7

La educación jurídica ambiental: Una herramienta para el MIZC

Autor: MSc. Aylí Díaz Bacallao

Resumen

El Derecho viene a ser el instrumento esencial para la convivencia social. En este sentido, se hace necesario que las normas que rigen la vida de una sociedad sean conocidas lo más ampliamente posible. Esta necesidad se hace imprescindible en la implementación del manejo integrado de las zonas costeras (MIZC), pues esta nueva concepción supone la existencia de un marco legal que regule el proceso y que las comunidades conozcan dicho marco legal puede contribuir notablemente a su éxito. Este artículo incursiona en la educación jurídica ambiental contextualizada al caso del MIZC.

Introducción

El MIZC demanda hoy de esa integración del conocimiento y esta forma de concebirlo necesita, por tanto, de una educación ambiental que integre todas las dimensiones de la problemática ambiental: las dimensiones históricas, filosóficas, cultural, ecológica, sociológica, científica- tecnológica y la dimensión jurídica. *“Las disposiciones jurídico ambientales son una importante herramienta al servicio de la protección de los recursos naturales. Sin embargo, si no se conocen -o conociéndolas se ignora el enlace legal con otras normas también aplicables- el instrumento jurídico habrá desvanecido su fuerza y así, debilitado, será incapaz de servir a la protección del ambiente”*¹

La educación jurídica ambiental

Según las fuentes consultadas, la educación jurídica ambiental con un carácter sostenido y formador de una conciencia jurídica como dimensión de la educación ambiental, ha estado ausente en el contexto de los planes y proyectos de educación ambiental tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Mucho menos entonces se ha trabajado esta dimensión vinculada con las zonas costeras o los planes de MIZC.

Educar en el conocimiento y respeto a las leyes es de vital importancia para el MIZC toda vez que:

1. El MIZC supone la existencia de un marco legal para su implementa-

¹ Jaquenod de Zsögön, Silvia. Derecho Ambiental y sus principios rectores. – Madrid, España, Editorial Dykinson, 1999 . 333 pp.

ción, pues a partir del estricto cumplimiento y observancia de las leyes quedan bien definidas las tareas y acciones correspondientes a cada uno de los usuarios involucrados, contribuyendo de esta manera a la conservación y uso sostenido de los ecosistemas.

2. Para que el MIZC resulte eficiente, es fundamental que se conozcan los canales institucionales o marco institucional que permiten la participación de los niveles locales y regionales en esta gestión, asegurando la participación ciudadana en ellas.

3. Los conflictos que se suscitan en la zona costera derivados de la relación usos- usuarios podrían armonizarse en la medida que estén más preparados en el conocimiento de las leyes los usuarios de dicha zona.

La importancia del conocimiento y respeto a las leyes estriba en que la vida en sociedad exige de un orden y por tanto de una organización de las actividades y relaciones de cada uno; pero este orden según afirma Bernardo Moreno Quesada y cols² ha de llevarse de una manera impuesta a todos por igual para cumplir los fines supraindividuales, por lo que la idea de la imperatividad y obligatoriedad van unidos al concepto de Derecho y la conducta del hombre queda sometida a él, pues no se puede dejar a la voluntad de cada individuo. Si bien en una sociedad futura pudiera aventurarse la prevalencia de elementos no coercitivos en la regulación del comportamiento del hombre, lo cierto es que, el nivel de desarrollo económico y social plantea la necesidad de una eficiente infraestructura jurídica.³

Es importante el conocimiento del sistema político y específicamente del derecho y la legislación referente a regulaciones sobre las relaciones sociales pertinentes en correspondencia con las características de la sociedad cubana, organizada en un Estado que se rige por normas, incluida la Constitución y otras disposiciones, que comprenden todos los aspectos de la vida en sociedad; normas que obedecen a un ordenamiento, tienen su jerarquía y que todos estamos obligados a cumplir y respetar. Ello es indispensable para la adecuada convivencia social y la creación y desarrollo de la necesaria conciencia jurídica.

Innumerables son los conceptos que del Derecho podrían exponerse aquí, sin embargo resulta innecesario pues lo que si es importante es acotar a los efectos de esta investigación que la vida de una sociedad no la resuelven las leyes por sí solas. Las mejores leyes son inútiles si no van acompañadas de su conocimiento general. Por ello, uno de los requisitos, es la necesidad de su divulgación⁴ para que la conozcan a los que van dirigidas, y

2 Bernardo y cols (1999) Derecho Civil Patrimonial.

3 Toledo Santander, José Luis. Formación jurídica para cuadros del estado Parte 1. Editorial Félix Varela., 2004. Pág. 5-6.

4 Divulgación jurídica significa revelar, publicar, difundir, anunciar, propagar contenidos jurídicos con la finalidad de que la ciudadanía obtenga conocimientos que le

el otro requisito que se abordará más adelante y que de hecho calza al de la publicación, lo es el de la formación de una educación orientada hacia el conocimiento de las leyes y la formación a largo plazo de una cultura jurídica.⁵

Partiendo de ese principio debe asegurarse que las leyes no resulten sorpresivas, que el país no se entere de la promulgación de una ley sin haber conocido previamente su contenido⁶. Según Bernardo Moreno Quesada⁷ para que una ley sea pública es necesario que se manifieste de forma que pueda ser conocida, por todos y para ello será publicada, en el caso cubano, en la Gaceta Oficial de la República.

Son varias las razones para hacer de la publicidad de las normas un requisito para la educación jurídica. Lo más importante consiste en que todos los destinatarios de la ley conozcan sus derechos, para ejercerlos, y sus obligaciones, para cumplirlas. Aunque los Estados son los encargados de publicar las normas jurídicas y garantizar su masivo conocimiento y por su parte los ciudadanos están en la obligación de conocer dichas leyes, no se debe asumir una actitud pasiva. Hay que fomentar la educación y concientización en los ciudadanos e inspirar en ellos la observancia del régimen legal existente.

La eficacia del sistema legal se define no solo por lo adecuada que pueda resultar una norma partiendo de las particularidades y realidades sociales, económicas y los niveles de desarrollo alcanzados, sino que depende también de la capacidad real de cumplimentar y hacer cumplir con la norma. Para lograr el cumplimiento eficaz de la norma es necesaria la participación sistemática en las tareas de la protección del medio ambiente, de todos los actores sociales, particularmente de aquellos que detentan el uso y administración de los recursos naturales.⁸ Esta participación ha de lograrse mediante la integración armónica de los mecanismos de educación y concientización ambiental y las acciones de carácter preventivo- los cuales juegan un papel principal- con los instrumentos coercitivos y de sanción.

permitan el acatamiento y respeto de las leyes y su utilización. Entiéndase también asociado al término Publicidad

5 En la antigüedad griega y romana para garantizar el conocimiento de las leyes solían ser inscritas en cantera o en bronce, para que quedaran expuestas públicamente, de suerte que quienes supieran leer, ilustraran a quienes no tuvieran la posibilidad de enterarse por sí mismos. Han pasado siglos y aunque el método utilizado por griegos y romanos no se aplica, la necesidad de poner en conocimiento de los ciudadanos destinatarios de las mismas, ha influido en que la publicidad de las leyes continúe siendo uno de los más importantes derechos de la sociedad.

6 Álvarez, Antonio. Revista Acta Académica. Universidad autónoma de Centro América. Tomado de < [http:// www.uaca.ac.cr/acta/1998may/gtrjhm.htm](http://www.uaca.ac.cr/acta/1998may/gtrjhm.htm)>, 10 de enero del 2006.

7 Moreno Quesada. Bernardo : 1999 en Derecho Civil Patrimonial.

8 Viamonte Guilbeaux, Eulalia. La legislación ambiental y las actividades de monitoreo y control en la Esfera del Medio ambiente. En Tier II: Integrated Coastal Zone Management Education in Cuba. Training Course in Integrate Coastal Zone Management . Course Materials. [s.n], 2000.- 754 p.

En el proceso de MIZC, en que están inmerso un gran número de países entre ellos Cuba (proceso que por demás demanda de la existencia de un marco legal para su implementación como ya se ha dicho), la educación ambiental orientada hacia el conocimiento de las leyes debe ser considerada la forma más adecuada en la lucha por el logro de un estricto cumplimiento y observancia de las leyes.

La educación ambiental propicia un ambiente de aprendizaje a través del cual se conjugan armónicamente el conocimiento científico y el tradicional. (Miranda y Castellano, 2005) La educación ambiental es la vía para la socialización del conocimiento científico y por tanto la vía también para la socialización de la legislación y normativa jurídica para el MIZC.

En la bibliografía consultada no existe ningún referente de definición de la educación jurídica ambiental (EJA), sin embargo aventurando un concepto esta puede ser definida como una dimensión de la educación ambiental, un proceso continuo y permanente orientado al conocimiento generalizado de los derechos y de las obligaciones que, en el proceso de construcción y producción de conocimientos, de desarrollo de hábitos, habilidades, y actitudes, así como en la formación de valores jurídicos, armonice las relaciones entre los seres humanos, y de ellos con el resto de la sociedad y la Naturaleza, sobre la base de las categorías de lo justo y lo injusto, lo legal e ilegal, lo legítimo o no que pueden ser estas relaciones en un contexto histórico determinado, para propiciar la orientación de los procesos económicos, sociales y culturales hacia el desarrollo sostenible

La EJA que aspire en un futuro a la formación de una cultura jurídica ambiental,⁹ debe trabajarse necesariamente a través de las tres vías de la educación ambiental: las vías formales, no formales e informales. Esta puede materializarse a través del sistema de educación, pero también a través de las políticas del trabajo comunitario, el cual debe ser coherente, sistemático, integrador y de amplia participación ciudadana.¹⁰

9 En la bibliografía consultada no existe ninguna definición de Cultura Jurídica ambiental, sin embargo sí existe la definición de Cultura Jurídica o Cultura de la Legalidad y se le denomina así al conocimiento generalizado de los derechos y de las obligaciones, así como de las prácticas y costumbres a las que se les atribuyen en algunos sistemas de derecho una función razonable y relevante en la vida colectiva. También ha sido definida por el libro Derecho Ambiental Cubano como "el sistema de valores socialmente dominantes, sobre lo justo y lo injusto de una determinada acción u omisión, resultado no solo de la costumbre y del grado de instrucción, sino además de los intereses económicos y sociales prevalecientes en ese momento"

10 Entendida esta como el proceso en el cual la sociedad civil forma parte activa, conciente y creadora de las decisiones que afectan su entorno ambiental y social y en función de alcanzar una adecuada calidad de vida y de sustentabilidad. Esto implica la incorporación activa en la dinámica del quehacer cotidiano, la elaboración de alternativas para la resolución de problemas de la comunidad, la motorización de procesos de información y sensibilización hacia el resto de la comunidad, el conocimiento y cumplimiento de los deberes y derechos de los ciudadanos y el fortalecimiento de las

Ello puede contribuir a evitar los daños al medio ambiente o a mitigarlos en gran escala, pero fundamentalmente puede lograr que se realice un adecuado manejo y aprovechamiento de los recursos por los usuarios de los mismos, basado en un conocimiento adecuado de la infraestructura jurídica creada al efecto.

En el proceso donde se pretenda inculcar el conocimiento y respeto por las leyes vigentes, no pueden obviarse los instrumentos rectores de la política respecto al MIZC, las normas generales que conforman el marco legal y aquellas normas más específicas, más cercanas al área en particular o al actor social; las instituciones y organismos claves para el MIZC y los específicos teniendo en cuenta las características de la zona costera.

Se hace referencia a la EJA no sólo como las acciones de entrenamiento, capacitación, extensión, divulgación o cualquier otra que consista solamente en transmitir información; se integra eso en el concepto que se asume en esta investigación de educación ambiental y adicionalmente, se requiere del educando la formación de conciencia. Así, la formación educativa se pretende llevarla hacia la participación del individuo en el proceso de transformación social, donde la comunicación tenga vigencia en todos los sentidos necesarios, donde los sujetos que participan en dicho proceso sean al mismo tiempo educando y educador, donde se identifique a cada paso la realidad que se vive y pretende transformar.

Para la implementación de la EJA en casos particulares como el MIZC, es importante trabajar en base al diseño de estrategias donde se identifiquen los actores claves tomándose en cuenta las peculiaridades, pero sin dejar de abordar aspectos básicos y generales como: la política del MIZC que está reflejada en la ley, los derechos y deberes de las personas naturales y jurídicas que esta contempla y las conductas que son contrarias a la ley y que son necesarias educar.

Es además, necesario que las personas conozcan aquellas regulaciones que garanticen la disciplina en el cumplimiento de las políticas ambientales planificadas y definan las responsabilidades civiles, administrativas y penales en que incurren los implicados y también es imprescindible que conozcan aquellas instituciones, órganos y organismos supeditados a la actividad estatal que permiten ejecutar, controlar y aplicar los principios en los que se basa la política ambiental.

Conclusiones

La educación jurídica ambiental puede ser la vía para fomentar el conocimiento organizativas como instrumentos de participación. Según Vivian, La participación debe ser entendida como la intervención activa en todo el proceso social, desde la identificación de necesidades, la consecuente definición y formulación de políticas, hasta la ejecución, pasando por la implementación y control del desarrollo de la actividad en torno a dichas políticas.

miento y la obediencia a las leyes, contribuyendo de esta forma a mitigar los conflictos que en la zona costera se materializan producto de la relación uso –usuario y en última instancia contribuir al logro de un desarrollo sostenible de las zonas costeras.

Bibliografía

- Álvarez, Antonio. Revista Acta Académica. Universidad autónoma de Centro América. Tomado de < [http:// www.uaca.ac.cr/acta/1998may/gtrijmay.htm](http://www.uaca.ac.cr/acta/1998may/gtrijmay.htm)>, 10 de enero del 2006.
- Bernardo y cols (1999) Derecho Civil Patrimonial
- Castellano, 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
- CITMA. Estrategia Nacional de Educación Ambiental. La Habana: CITMA, 1997.
- Jaquenod de Zsögön, Silvia. Derecho Ambiental y sus principios rectores. – Madrid, España, Editorial Dykinson, 1999 . 333 pp.
- Miranda, C E y Castellano. M. / Proyecto comunitario “Gente de costa”: La educación ambiental comunitaria para el manejo integrado de las zonas costeras en la Bahía de Cienfuegos. 2002
- , C. E, Martin W. F., López B. E., y Díaz D. – Aspectos generales de la ciencia y la tecnología. Metodología de la Investigación para la maestría de MIZC: Editorial Universidad de Cienfuegos. Cienfuegos, CUBA: 2001. Páginas (136).
- Moreno Quesada. Bernardo : 1999 en Derecho Civil Patrimonial.
- Novo, María. Bases Éticas, Conceptuales y metodológicas de la Educación Ambiental. UNESCO- University. En Martha Roque. La Educación Ambiental: Acerca de sus fundamentos teóricos y metodológicos. Tomado de: < <http://www.medioambiente.cu/revistama/articulo6.htm> En Cuba: Medio Ambiente y Desarrollo>, 23 de abril del 2005. Revista Electrónica de la Agencia de Medio Ambiente Año 1, No.1/2001 ISSN: 1683-8904
- ONU. Agenda 21, 1992.
- Toledo Santander, José Luis. Formación jurídica para cuadros del estado Parte 1. Editorial Félix Varela., 2004. Pág. 5-6.
- Viamonte Guilbeaux, Eulalia. Comentarios acerca de ciertos aspectos jurídicos del manejo integrado de zona costera. / Eulalia Viamonte Guilbeaux. —La Habana: [s.n.], 2000. – 8p. (Documento Inédito)
- Viamonte Guilbeaux, Eulalia. La legislación ambiental y las actividades de monitoreo y control en la Esfera del Medio ambiente. En Tier II: Integrated Coastal Zone Mangement Education in Cuba. Training Course in Integrate Coastal Zone Mangement . Course Materials. [s.n], 2000.– 754 p.

Anexo 1 Instituciones relacionadas con el MIZC a nivel internacional

1. La Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI). Ha sostenido muchos programas de investigaciones científicas de gran relevancia internacional en la política medioambiental, atravesando toda el área de las ciencias oceánicas e involucrando el desarrollo y la aplicación de una rica variedad de tecnologías oceánicas. Además de su tradicional énfasis en el proceso de los océanos globales en mar abierto, su trabajo se ha venido incrementando en abarcar cuestiones relacionadas con las áreas costeras y su manejo integrado. Ha conducido muchos talleres, entrenamientos y programas de técnicas de intercambio en procesos costeros. Cuenta con programas y proyectos nacionales y regionales que son coordinados y están encaminados a contribuir al entendimiento global de propiedades fundamentales y variabilidad de la zona de transición desde la tierra al mar abierto, un ejemplo es el programa en Costas Oceánicas, Ciencias y Tecnologías Avanzadas (costeras). Ha coordinado determinadas conferencias relacionadas con el tema del MIZC, que han sido propicias para reunir a cientos de científicos en materia oceánica y a los encargados de viabilizar la política marina de todas las regiones del mundo a fin de lograr un manejo integrado del medio ambiente marino y costero incluido el mantenimiento de la biodiversidad. De igual modo ha desarrollado y extendido estrategias para su programa de entrenamiento, educación y asistencia mutua en ciencias marinas y para sus actividades en capacidades constructivas.
2. División de las Naciones Unidas para los Asuntos de los Océanos y el Derecho del Mar (DNUAODM). Es la encargada de velar por el desarrollo e implementación de la UNCLOS III. De igual modo lleva a cabo las acciones relacionadas con el control y prevención de las altas migraciones de peces. Estimula algunos nuevos trabajos de MIZC y promociona la posibilidad de estudios de manejo integrado de costas por todo el mundo.
3. Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO). Se encarga de la concentración y el manejo de la industria pesquera internacional. Se interesa en el manejo efectivo de las técnicas costeras y con este fin ha producido materiales de entrenamiento y educación relacionados con estos temas. Ha patrocinado reportes de manejo integrado de costas y de igual modo ha completado estudios de los aspectos legales del manejo integrado de las costas concentrado particularmente en recursos institucionales.
4. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Ha encaminado un significativo esfuerzo de MIZC como parte de su Programa de Mares Regionales. Se ha encargado de la actividad publicitaria de lineamientos del MIZC. En su plan rector, en la implementación de la Convención sobre Diversidad Biológica le atribuye un fuerte interés a la protección de la biodiversidad marina. Igualmente

esta institución ha tomado el liderazgo en el desarrollo del Programa Global para la Acción sobre la Protección del Medio Ambiente Marino de Actividades Basadas en Tierras viéndose así involucrada con el MIZC. También ha llevado a cabo un entrenamiento llamado NETTLAP para apoyar al entrenamiento medioambiental, incluyendo el manejo costero llevándolo hasta niveles universitarios.

5. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha realizado un significativo programa en capacidad constructiva como respuesta a los mandatos de la UNCED. Su programa, llamado Agenda 21, involucra un apoyo sustancial para un amplio rango de esfuerzo en el manejo integrado incluyendo el de la zona costera. Provee fondos para programas importantes tales como el de Entrenamiento-Mar-Costa y el de Entrenamiento de MIZC del Instituto Internacional del Océano.

6. Organización Marítima Internacional (OMI). Tradicionalmente, se ha preocupada con los asuntos relacionados a la pesca, polución de fuentes en recipientes, seguridad marítima y vertimiento de desechos en el océano. Ha llevado a cabo un fuerte trabajo de educación ambiental. Ha prestado una elevada atención a los esfuerzos para garantizar la seguridad marítima y los mares limpios desde la perspectiva de los múltiples usos marinos, operando así proyectos demostrativos para la aplicación de los diferentes sistemas de MIZC en la prevención en manejo de la polución marina, especialmente la polución desde fuentes contaminantes en tierras.

7. GENSAP. Este Grupo de Expertos en Aspectos Científicos en la Protección del Medio Ambiente Marino es relativamente nuevo en el campo de MIZC. Ha estado principalmente pendiente de la contaminación marina. Ha incorporado en su misión inquietudes generales relacionadas con la protección del medio ambiente marino, incluyendo la asesoría en cuestiones de política y manejo integrado; y en este sentido provee guías aplicadas a las ciencias sociales y naturales en MIZC.

8. Banco Mundial. Cuenta con un fondo que está destinado al apoyo de países que buscan reformar su manejo ambiental. Por esta razón ha enfocado un conjunto de proyectos relacionados con el MIZC teniendo como fin, proteger el medio marino y costero. De igual modo, ha apoyado un sinnúmero de iniciativas globales en las áreas marinas y costeras, al igual que ha publicado y financiado la realización de bibliografía referente al MIZC.

9. Fondo Global del Medio Ambiente (GEF). El GEF, quien financia programas y proyectos de beneficio medioambiental global. Ha provisto significantes fondos para proyectos y estudios de manejo costero y oceánico.

