

GP-61

ELEMENTOS DEL DERECHO AMBIENTAL CUBANO COMO COMPLEMENTO A LA METODOLOGÍA DE MODELO DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL.

Marisela Quintana Orovio, Daimar Canovas González y María del Carmen Martínez Hernández.

Instituto de Geografía Tropical (IGT). Agencia de Medio ambiente (AMA). Ministerio de Ciencia, Tecnología y medio ambiente, Cuba. (CITMA).

marisela@geotech.cu; mquintana@ceniai.inf.cu; daimarc@geotech.cu;
daimarc@ceniai.inf.cu; mmartinez@ceniai.inf.cu

RESUMEN

El interés internacional por el tema del medioambiente ha conllevado también a un desarrollo legislativo importante en el ámbito tanto local como internacional. Cuba no queda exenta de este interés, y es por ello que para cada uno de los instrumentos de su política ambiental se ha desarrollado un marco legislativo, como apoyo a su perfeccionamiento y aplicación.

El trabajo aborda el instrumento del Ordenamiento Ambiental, sus fortalezas y debilidades desde la perspectiva del Derecho Ambiental, y hace un acercamiento a una propuesta legislativa ambiental en el marco del Modelo de Ordenamiento Ambiental cubano; además toma en cuenta las acciones para su aplicación y validación que actualmente hace el grupo multidisciplinario de trabajo IGT-AMA, del cual los autores son participantes.

Palabras claves: Derecho Ambiental, Ordenamiento Ambiental, Legislación Ambiental.

INTRODUCCIÓN

La legislación ambiental ayuda a que se aplique la política ambiental de un país, estableciendo requisitos formales que regulan las acciones del hombre en beneficio de la sociedad y se expresa en documentos con fuerza legal y de cumplimiento obligatorio, tales como leyes, decretos, reglamentos y normas. A manera de ejemplo, en la legislación ambiental se incluyen: las normas de calidad del agua, aire y suelo, los niveles máximos permisibles para emisiones y descargas; las disposiciones que establecen las áreas naturales protegidas y ecosistemas especiales y que regulan la aplicación de los planes de manejo correspondientes; los planes de ordenamiento territorial con diversos fines de interés ambiental; las restricciones para las zonas en las que se asientan bellezas escénicas, monumentos arqueológicos, históricos y culturales, etc.

El Ordenamiento Ambiental, en el ámbito de la política ambiental cubana

Uno de los principales documentos producidos en cuanto al ordenamiento territorial y el urbanismo fue el proyecto de Decreto Ley sobre la Planificación Física del país en el año 2001, que se definía como *“...el sistema de elementos técnicos y administrativos encaminados a regular y controlar el uso y la transformación integral del territorio, con el objetivo de desarrollar y mejorar las condiciones del mismo para las funciones sociales y económicas a que está destinado...”*.

Constituyó otro paso importante cuando el Consejo Ejecutivo del Consejo de Ministros del mes de noviembre del año 2000 tomó el Acuerdo número 3808, que incluye formular, dirigir y controlar la aplicación de las políticas territoriales referidas al destino del uso del suelo; el ordenamiento espacial de las actividades productivas y no productivas; la organización territorial; la regulación, gestión y control del Sistema de Asentamientos Humanos; la estructuración espacial de las ciudades; la formulación de normas territoriales y evaluación de esquemas y planes de ordenamiento territorial y urbanos; la dirección del proceso de macro y micro localización, en especial de las inversiones y la elaboración de metodologías de ordenamiento territorial, velando porque queden conciliados los intereses territoriales, sectoriales, ambientales y humanos en correspondencia con las estrategias y políticas nacionales y con los compromisos internacionales contraídos por el país en materia de salvaguardar la calidad ambiental global.

El Acuerdo No. 4002/2001 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, por su parte, plantea como función común a todos los organismos de la administración central del Estado, la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, planes, proyectos, programas y demás acciones que realice el organismo.

Desde la perspectiva legislativa, en Cuba, la preocupación del gobierno por la protección de los recursos del país está claramente recogida en la promulgación en 1997 de la Ley del Medio Ambiente, (Ley 81, de 11 de julio de 1997), que brinda las bases para una acertada estrategia ambiental, donde el necesario desarrollo sostenible demanda la inserción armónica de múltiples instrumentos políticos, científicos, tecnológicos, jurídicos, educativos y de gestión en un sistema integrado, en el que todos sus componentes se interrelacionan e influyen mutuamente.

Por su parte, los instrumentos de gestión ambiental permiten de modo concreto llevar adelante la política ambiental de cualquier tipo de organización económica, política y social, a cualquier nivel. La Ley del Medio Ambiente, en su título tercero, dentro de los Instrumentos de Gestión Ambiental que define, esta el ordenamiento ambiental, los que se muestran y amplían en su totalidad en la Estrategia Ambiental Nacional (EAN) (2007-2010).

Dicha Ley, en lo referido al Ordenamiento Ambiental plantea que *"...constituye un proceso de evaluación destinado a asegurar el desarrollo ambientalmente sostenible del territorio, sobre la base del análisis integral de sus recursos bióticos y abióticos y los factores socio-económicos que inciden en él, y que interactúa con el ordenamiento territorial aportando normas, regulaciones y lineamientos para el manejo e integra el Ordenamiento Territorial con los aspectos ambientales y su vinculación con los factores económicos, demográficos y sociales, a fin de alcanzar la máxima armonía posible en las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza"*.

En la Ley 81 de Medio Ambiente, en el Título Tercero, Instrumentos de la política y la Gestión Ambiental, define los instrumentos que utilizan la política ambiental cubana para la gestión, dentro de los que se encuentra el ordenamiento ambiental, y le dedica un capítulo a cada uno de ellos, estos son:

- a) la Estrategia Ambiental Nacional, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y los demás programas, planes y proyectos de desarrollo económico y social;
- b) la propia Ley, su legislación complementaria y demás regulaciones legales destinadas a proteger el medio ambiente, incluidas las normas técnicas en materia de protección ambiental;
- c) el ordenamiento ambiental;
- d) la licencia ambiental;
- e) la evaluación de impacto ambiental;
- f) el Sistema de Información Ambiental;
- g) el sistema de Inspección Ambiental Estatal;
- h) la educación ambiental;
- i) la investigación científica y la innovación tecnológica;

- j) la regulación económica;
- k) el Fondo Nacional del Medio Ambiente;
- l) los regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal.

En su artículo 13 varios incisos proponen como objetivo:

h) Proponer y controlar sobre bases científicas el cumplimiento de las normas técnicas requeridas para la protección del medio ambiente, en particular las encaminadas a:

- Establecer los niveles adecuados de calidad ambiental.
- Determinar categorías de fuentes de emisiones de contaminantes y cuerpos receptores.
- Determinar los límites permisibles de cargas contaminantes.
- Establecer los requisitos, procedimientos y otras especificaciones que deban cumplirse en el desarrollo de actividades que originen emisiones o depósitos susceptibles de producir daños al medio ambiente.

i) Propiciar las condiciones técnicas que permitan monitorear los efluentes y emanaciones de las actividades a su cargo.

j) Desarrollar y aplicar medidas de autorregulación.

k) Promover y realizar investigaciones encaminadas a lograr una gestión ambiental adecuada.

l) Propiciar medidas para incorporar la dimensión ambiental en la planificación económica y financiera de proyectos de obras y actividades.

m) Velar, en la esfera de su competencia, por el aprovechamiento, movimiento, tratamiento y disposición final de los desechos generados en los procesos productivos.

Son asimismo objeto de particular atención, los criterios del Capítulo IV "Aguas y Ecosistemas Acuáticos", el Título Decimocuarto "Protección del medio ambiente en el desarrollo de las actividades laborales", el Título Séptimo "Recursos Energéticos" y el Capítulo VII "Atmósfera", entre otros que de modo explícito establecen qué hacer en materia medioambiental.

En cuanto al Ordenamiento Ambiental refiere en el Capítulo II, art. 21 que el ordenamiento ambiental tendrá como objetivo principal asegurar el desarrollo sostenible del territorio, sobre la base de considerar integralmente, los aspectos ambientales y su vínculo con los factores económicos, demográficos y sociales, a fin de alcanzar la máxima armonía posible en las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza, incluyendo:

a) La naturaleza y las características de los diferentes ecosistemas.

b) Las condiciones de cada región y la delimitación de sus áreas en función de sus recursos naturales.

c) Los desequilibrios ecológicos existentes por efecto de las actividades que se desarrollan, las características de los asentamientos humanos y los fenómenos naturales.

- d) El equilibrio indispensable entre las actividades humanas y sus condiciones ambientales.
- e) Las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento.
- f) La interdependencia del hombre con su entorno.
- g) El impacto ambiental de los nuevos asentamientos humanos, las obras de infraestructura y otras actividades conexas.
- h) Los requerimientos de la defensa nacional.

En su art. 22 plantea que: *“A fin de lograr el ordenamiento sostenible del territorio, el ordenamiento ambiental interactúa con el ordenamiento territorial, aportándole lineamientos, regulaciones y normas”*.

Por otra parte, en el art. 23 establece: *“El Ministerio de Economía y Planificación, en estrecha coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y demás órganos y organismos pertinentes, desarrollará las acciones encaminadas a articular el ordenamiento territorial con los principios y objetivos establecidos en la presente Ley”*.

El planeamiento y ordenamiento del territorio deben contener en todos los casos, en mayor o menor medida, el aspecto ambiental dentro de sus premisas.

Las herramientas de ordenamiento y cuidado del ambiente tales como el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), la determinación de áreas destinadas a industrias, el planeamiento urbano y de redes de servicio, deben ser utilizadas en función de la política ambiental diseñada. Esas herramientas pueden y deben aplicarse en el contexto de los datos geográficos almacenados y administrados en sistemas de información creados a modo de catastro, que ofrecen una visión de la distribución espacial de las variables consideradas más relevantes.

Los elementos claves que requiere un Ordenamiento Ambiental para que su aplicación sea efectiva son los siguientes:

- a) Un marco legal y normativo para la protección del medio ambiente en el país
- b) Un marco institucional y procedimental para la administración del proceso de Ordenamiento Ambiental
- c) Regulaciones y procedimientos para la decisión y aplicación del Ordenamiento Ambiental
- d) Regulaciones y procedimientos para el seguimiento y control de las medidas que se prevean en el Ordenamiento Ambiental

En el país existe el marco legal y normativo para la protección del medio ambiente, se está desarrollando el marco institucional para el Ordenamiento Ambiental y las

regulaciones para llevar a efecto éste y se debe seguir trabajando en las regulaciones y procedimientos para el seguimiento y control de las medidas que se prevean en el Ordenamiento Ambiental

Los objetivos del Ordenamiento Ambiental se alcanzan mediante la aplicación de normas de corte territorial y urbanístico que han sido elaboradas por el Sistema de la Planificación Física o instituciones afines, el cumplimiento de las leyes y de los decretos leyes o resoluciones de corte ambiental y otras cuyo cumplimiento es obligatorio y contribuyen al perfeccionamiento del trabajo de planeamiento.

Para el logro de estos fines se hace imprescindible la coordinación de acciones sectoriales, la coordinación de acciones territoriales, la coordinación y cooperación entre niveles de decisión (nacional, provincial y municipal), la articulación de los intereses operativos del corto plazo y los estratégicos del largo plazo, la gestionabilidad del planeamiento previsto y aprobado, la participación de las instancias locales y la ciudadanía en el planeamiento y la compatibilidad de los intereses de la defensa.

Estas necesidades para el éxito del trabajo de ordenamiento territorial requieren de un orden metodológico capaz de asumir en su justa medida cada uno de los objetivos al unísono con un instrumental jurídico que apoye el desarrollo de la actividad junto a la voluntad política de su implementación práctica de gestión y control colectivo del proceso de asimilación del espacio y los recursos de toda índole que sustentan.

Por su parte, la Estrategia Ambiental Nacional (EAN) (2007-2010), como instrumento rector de la política ambiental cubana, puntualiza... *"El Ordenamiento Ambiental comprende, entre otros elementos, un proceso de evaluación destinado a asegurar la introducción de la dimensión ambiental en los Planes y Programas de Desarrollo, a fin de garantizar el desarrollo ambientalmente sostenible del territorio, sobre la base del análisis integral de sus recursos bióticos y abióticos, en la interacción con los factores socio-económicos"*. Plantea como *objetivo específico* del Ordenamiento Ambiental:

- Lograr la interrelación entre el Ordenamiento Ambiental y el Territorial a fin de que el planeamiento territorial del desarrollo socioeconómico se combine con un planeamiento ambiental pertinente, de modo que posibilite la gestión responsable de los recursos naturales y la protección y rehabilitación del medio ambiente, para mejorar el nivel y la calidad de vida de la población. para contribuir el desarrollo sostenible de los territorios.

Como Metas

- Integrar el ordenamiento ambiental y el territorial.
- Perfeccionar el marco legal que garantiza una eficaz introducción de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial.

- El 100% del territorio nacional se encuentra comprendido en los Planes Generales de Ordenamiento Territorial aprobados, con una debida consideración de las variables ambientales.
- El 80% de los Planes Especiales y Parciales de las zonas costeras, territorios de montaña y cuencas hidrográficas de interés nacional, se encuentran aprobados.

Como Acciones

- Dotar al Ordenamiento Territorial de un instrumento legal de mayor jerarquía (Decreto o Decreto-Ley) que regule la ordenación sostenible de los procesos de ordenación y transformación de los territorios.
- Elaborar el instrumento metodológico para el ordenamiento ambiental.
- Lograr un fortalecimiento institucional que permita la debida proyección del planeamiento ambiental por parte del CITMA.
- Perfeccionar la dimensión ambiental en los planes ramales de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE).
- Garantizar la observancia de los requerimientos y las regulaciones ambientales en los planes de ordenamiento territorial, previo a su aprobación.
- Lograr la imbricación adecuada, del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de otras áreas naturales y sensibles de interés, dentro del Ordenamiento Territorial.
- Revisar y perfeccionar el marco normativo necesario para el logro de los propósitos expresados.

Referido también al Ordenamiento Ambiental, la EAN, puntualiza ¿qué se quiere? y ¿qué hacer?; para lo primero establece *"...continuar estrechando los vínculos entre las finalidades del Ordenamiento Territorial y la atención a los problemas del medio ambiente, considerando integradamente las políticas territoriales y ambientales, ante el proceso de significativos cambios del país hacia estructuras económicas y sociales más complejas. En esta dirección, ha de trabajarse porque el planeamiento territorial del desarrollo socio económico se combine con la evaluación ambiental pertinente, que posibilite la gestión responsable de los recursos naturales y la protección y rehabilitación del medio ambiente, para mejorar el nivel y la calidad de vida de la población"*.

En lo concerniente al ¿qué hacer?; precisa la necesidad de *"...estudiar y perfeccionar las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial, integrándolas con medidas y regulaciones de carácter ambiental, que permitan el aprovechamiento óptimo y el ordenamiento sostenible de los territorios. Evaluar las implicaciones que acarrea el manejo o explotación inadecuados de ecosistemas diversos, proponiendo las medidas o regulaciones procedentes, para ejercer control sobre las acciones antrópicas. Conformar el marco normativo necesario para el logro de los propósitos expresados"*.

A pesar de la legislación del instrumento, no es hasta los años 90 que aparecen en el ámbito ambiental los primeros trabajos con el término Ordenamiento Ambiental o como una de sus acepciones, por lo que en la actualidad se hace necesario consolidar metodologías y lograr un enfoque que trate el tema de manera integral, dirección en la que se han encaminado algunas de la experiencias cubanas en el presente.

ASPECTOS LEGALES DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL

Contexto Internacional

La preocupación por el deterioro de las condiciones ambientales del planeta ha venido cobrando cada vez mayor peso en el concierto internacional, particularmente, desde el Informe Brundtland. Más recientemente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992, en su declaración conocida como Carta de la Tierra, acoge el concepto de desarrollo sostenible en el contexto de los principios del Derecho Internacional y del derecho al desarrollo, reconociendo la primacía de la soberanía nacional como principio del aprovechamiento de los recursos propios y del trazado de políticas ambientales y de desarrollo; igualmente, adopta los principios de cooperación y solidaridad para la conservación, protección y restauración del ecosistema, reconociendo la diferencia de responsabilidades de los Estados en los daños ambientales, establece el derecho a la información y participación de la ciudadanía en los asuntos ambientales y declara que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables. (Sánchez, 1996).

Por otra parte, en las políticas ambientales ha habido una gran influencia de la política internacional, como lo demuestran los convenios bilaterales y multilaterales que se han suscrito con otros países en relación con el medio ambiente.

Desde la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente en 1972, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1983, o Comisión Brundtland, con su informe .Nuestro Futuro Común., hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, en 1992, la política internacional ha influido en la revisión de las políticas ambientales a la luz de su relación con el desarrollo y la revisión de los esquemas institucionales responsables de la gestión ambiental.

Existe todo un arsenal legislativo internacional, que ya sea mediante la adhesión de Cuba o por la importancia que reviste para el ordenamiento ambiental, debe ser también objeto de atención en aras de lograr metas cada vez superiores en el mejoramiento ambiental del país. Algunos de esos instrumentos de aplicación internacional se relacionan a continuación:

- Convención sobre humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar, Irán, 1971).
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (1993)
- Convención de Viena Sobre para la protección de la Capa de Ozono.
- Protocolo de Montreal Sobre las Sustancias que Afectan la Capa de Ozono.
- Convención Marco de Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático.
- Protocolo de Kyoto sobre Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.
- Protocolo relativo a las áreas de flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe (Kingston, Jamaica, 1990).
- Convención sobre la protección del mar por vertimientos de desechos y otras materias (Convenio de Londres)
- Protocolo relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la región del Mar Caribe.
- Convención de Basilea Sobre el Control de la Transportación de Desechos Peligrosos y su Disposición.

Por su gran impacto, aunque no se trata de un instrumento internacional vinculante como los anteriores, hay que mencionar las normas internacional de la familia ISO, entre las que hay que mencionar las normas 9 000 sobre sistema de gestión de la calidad, 14 000 sobre sistema de gestión ambiental y, entre otras, la Norma ISO 19011, de auditoria de ambos sistemas.

Contexto Nacional

La necesaria implementación del ordenamiento ambiental en el país, transita por su adecuada instrumentación jurídica. Esa instrumentación comprende tanto la definición del rango de la disposición que lo regulará, la definición de las autoridades que lo ejecutarán, el establecimiento de contravenciones especiales en la materia, etc. Responder adecuadamente a estas interrogantes es parte del éxito de la tarea que le ha sido asignada al Instituto de Geografía Tropical, por la Agencia de Medio Ambiente.

1. Rango normativo.

Con relación al rango normativo de la disposición que regule la materia, hay que señalar la conveniencia de que el mismo sea superior a una Resolución Ministerial del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, dadas las necesarias relaciones de coordinación que se deben establecer entre dicho organismo de la Administración Central del Estado y el Instituto de Planificación Física, a partir de la integración entre ordenamiento ambiental y ordenamiento territorial que en virtud del mandato de la Ley 81/1997 de Medio ambiente, debe establecerse. Este rango podría ser el de Ley, o

para mayor facilidad en su aprobación Decreto Ley, o Decreto, como norma administrativa de jerarquía superior, teniendo en cuenta que este instrumento de gestión está ya contemplado en la Ley de Medio Ambiente (en lo adelante LMA).

2. Marco conceptual.

Este futuro cuerpo legal tendrá necesariamente que regular una serie de aspectos con carácter necesario, entre ellos la inclusión de un marco conceptual, que permita la comprensión de la ley en su conjunto, así como su futura aplicación por las instancias correspondientes. Ese marco conceptual debe ser elaborado para ser incluido en la guía metodológica que elabora el Instituto de Geografía Tropical, a fin de facilitar la labor del legislador, permitiendo asumir una serie de categorías comunes a los actores que participarán en el ordenamiento ambiental. Debe redactarse tal como se encuentra el artículo 8 de la LMA.

3. Principios.

La inclusión en una disposición normativa de principios aplicables en la materia, es de gran utilidad para la Administración Pública y para los operadores jurídicos, dada la normal insuficiencia de la ley para prever todas las circunstancias que se pudiesen dar en la aplicación del ordenamiento ambiental. Esos principios permitirán hallar soluciones concretas a falta de un precepto aplicable, inspirando de esa manera la toma de decisiones no en circunstancias fortuitas y variables, sino en las bases mismas del ordenamiento. Entre los principios habrá de incluirse la protección al Medio Ambiente, el principio preventivo y el precautorio, la búsqueda del desarrollo armónico, etc.

4. Niveles de planificación.

Es imprescindible la existencia de diferentes niveles de planificación, que permitan la aprobación de planes o esquemas de ordenamiento, según corresponda, a nivel nacional, provincial, municipal, y local. Una adecuada interrelación entre estos planes permitirá la conjugación de los intereses de desarrollo del país, con los de cada localidad, así con los derechos de las personas propietarias de los inmuebles situados en los territorios cuya ordenación haya sido aprobada. La Guía Metodológica debe establecer la escala a utilizar en cada uno de estos planes, para uniformar la práctica al respecto y realizarla con la calidad requerida.

Debe tenerse en cuenta que existen niveles de planificación especial, distintos de los niveles ya señalados, como los relativos a las áreas protegidas, Zona Costera, Montaña, Zonas Militares, etc. Debe establecerse claramente la prevalencia de estos últimos planes de ordenamiento, con respecto a los planes provinciales, municipales y locales, de modo que sustraiga esa actividad de las autoridades locales facultadas para

realizar dicho ordenamiento. Cada nivel de planificación debe contar con la propia autoridad que apruebe y controle la ejecución del plan.

5. Procedimientos.

Debe establecerse igualmente los diferentes procedimientos para la aprobación, ejecución, y control de los planes de ordenamiento. En el nivel nacional, el plan o esquema de ordenamiento debe ser aprobado mediante Acuerdo o Decreto del Consejo de Ministros, con dictamen favorable de un Consejo de expertos, integrado por representantes del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), así como del Instituto de Planificación Física y de cuantas instituciones sean convocadas al efecto. En los niveles inferiores, los planes han de ser aprobados por los órganos de gobierno locales del Poder Popular, con dictamen favorable en el caso de los planes provinciales del propio Consejo de expertos a que se ha hecho referencia, y en el caso de los municipales y locales de los centros de investigación ambiental subordinados al CITMA, delegaciones, así como las direcciones correspondientes de Planificación Física.

La ejecución de los planes de ordenamiento debe corresponder a las autoridades antes señaladas, respondiendo porque sus decisiones se correspondan con los planes aprobados.

El control sobre la ejecución de los planes referidos recaerá en la autoridad administrativa que se determine, que puede ser el Centro de Inspección y Control Ambiental (CICA), la que contará con las facultades necesarias para imponer sanciones por la infracción de lo establecido en los planes.

6. Contravenciones.

Se definirán igualmente una serie de conductas violatorias de las regulaciones vigentes en la materia, que no fueron incluidas en Decreto 200 sobre contravenciones en materia de medio ambiente, al no existir una legislación especial con respecto al ordenamiento ambiental. Deben definirse también las sanciones que se derivarán de la comisión de esas conductas.

7. Licencias o Permisos.

Dado que la licencia ambiental tiene ya su propia regulación, debe evaluarse la necesidad de establecer una autorización especial concedida por la autoridad administrativa a la que se ha hecho referencia en el apartado quinto del presente documento, en su tercer párrafo, licencia o autorización que procederá otorgarla cuando se vaya a realizar una obra o actividad que implique un uso determinado del suelo por parte de entidades estatales, privadas, o por parte de la población.

Evidentemente, una de las contravenciones sería realizar la obra sin el permiso correspondiente.

Puede valorarse igualmente la oportunidad de que, para aquellas obras que requieran la concesión de licencia ambiental, la misma incluya en sus términos el permiso referido, para no duplicar innecesariamente procedimientos administrativos.

Además de lo mencionado, en el ámbito nacional se relacionan los siguientes instrumentos legales que aplican para el Ordenamiento Ambiental:

- Ley 76, de Minas ,año 1994
- Ley No. 62 ,Código Penal de la República de Cuba
- Ley No. 77, de la inversión extranjera, 1995
- Ley No. 81, de Medio Ambiente, 1997
- Ley 85, Forestal , del año 1998
- Resolución 135/04 CITMA, Establecimiento del Sistema Nacional de Reconocimiento Ambiental.
- Resolución 132, de 11 agosto de 2009, del CITMA, Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Resolución 103, de 10 de junio de 2008, del CITMA, Reglamento de la inspección estatal de la actividad reguladora ambiental.
- Decreto-Ley No. 2, Zona Económica de la República de Cuba.
- Decreto Ley No. 138/93, de Aguas Terrestres.
- Decreto Ley No. 54/82, Disposiciones Sanitarias Básicas.
- Decreto Ley No, 200, de las contravenciones en materia de medio ambiente, 1999.
- Decreto Ley No, 201, de Áreas Protegidas año 1999
- Decreto-Ley- No, 212, de Gestión de la Zona Costera.
- Decreto No. 199/95, Contravenciones de Regulaciones de Recursos Hidráulicos.
- Decreto No. 211/96, Contravenciones de Regulaciones Acueductos y Alcantarillados.
- Decreto No. 179/93, Protección del suelo y sus contravenciones.
- Decreto No. 139/88, Reglamento de la Salud Pública.
- Decreto No. 5/77, Reglamento del Proceso Inversionista.
- Decreto No. 105/82, Reglamento Evaluación y Aprobación Propuestas y Tareas de Inversión.
- Decreto No.272, Contravenciones en materia de Ordenamiento Territorial y Urbanismo año 2001.

Se identificaron una serie de Normas Cubanas, de obligatorio cumplimiento, que deben ser tenidas en cuenta durante el procedimiento del Ordenamiento Ambiental, Estas son:

- NC 22 1999, Lugares de baño en costas y en masas de aguas interiores. Requisitos higiénico-sanitarios (obligatoria).
- NC 23 1999, Franjas forestales de las zonas de protección a embalses y cauces fluviales (obligatoria).
- NC 25 1999, Evaluación de objetos hídricos de uso pesquero. Especificaciones (obligatoria).
- NC 26 2007, Ruido en zonas habitables — requisitos higiénico sanitarios (obligatoria).
- NC 27 1999, Vertimiento de aguas residuales a las aguas terrestres y al alcantarillado. Especificaciones (oblig-exp h/2001.01.01).
- NC 28 1999, Calidad del suelo. Clasificación de las tierras afectadas para la restauración.
- NC 29 1999, Calidad del suelo. Restauración de las tierras. Términos y definiciones.
- NC 30 1999, Calidad del suelo. Tierras alteradas. Requisitos generales para la restauración.
- NC 31 1999, Calidad del suelo. Requisitos para la protección de la capa fértil del suelo al realizar trabajos de movimiento de tierra.
- NC 39 1999, Calidad del aire. Requisitos higiénico-sanitarios. (antes NC 93-02-202:87: cambiado numero y titulo por enmienda) (obligatoria).
- NC 93-02: 85 Higiene Comunal. Agua potable. Requisitos sanitarios y muestreo.
- NC 93-03: 85 Higiene Comunal. Sistema de abastecimiento público de agua. Requisitos sanitarios.
- NC 134:2002, Residuos sólidos urbanos. Tratamiento y disposición final. Requisitos higiénico – sanitarios y ambientales.
- NC 135:2002, Residuos sólidos urbanos. Disposición final – Requisitos higiénico – sanitarios y ambientales.
- NC 229:2002, Seguridad y Salud en el trabajo- Productos químicos peligrosos- Medidas para la reducción del riesgo.
- NC 93-11: 86, Higiene Comunal. Fuentes de abastecimiento de agua. Calidad y protección sanitaria.
- NC 93-12: 86, Higiene Comunal. Instalaciones hidrosanitarias. Requisitos higiénico – sanitarios generales.
- NC 96-24:82, Protección contra Incendios. Evacuación de personas. Requisitos generales.
- NC 96 – 02-18-87, Sistema de Normas de Protección contra Incendios. Bases de almacenamiento de petróleo y sus derivados. Requisitos generales.
- NC 53-150 85, Obras marítimas. Términos y Definiciones.
- Norma Cubana 45-9:1999, —Bases para el Diseño y Construcción de Inversiones Turísticas”, Parte 9: Requisitos de Hidráulica y Sanitaria.
- NC-ISO 14001:1998, Sistemas de Gestión Ambiental. Especificación y directrices para su uso.

- NC-ISO 14004:1998, Sistemas de Gestión Ambiental. Directrices generales sobre principios, sistemas y técnicas de apoyo.
- NC-ISO 14010:1998, Directrices para las Auditorías Ambientales. Principios Generales.
- NC-ISO 14011:1998, Directrices para las Auditorías Ambientales. Procedimientos de auditoría. Auditorías de Sistemas de Gestión ambiental.
- NC-ISO 14012:1998, Directrices para las Auditorías Ambientales. Criterios de calificación para los auditores ambientales.
- NC-ISO 4225:2000, Calidad del aire. Aspectos generales. Vocabulario.

La entidad rectora del ordenamiento territorial cubano por más de 40 años ha sido el Instituto Nacional de Planificación Física (IPF), desarrollando una importante labor a nivel nacional y en sus direcciones provinciales y municipales, contribuyendo en gran medida al conocimiento de nuestro territorio y a su planificación. La Academia de Ciencias de Cuba, convertida en el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) desde 1994, con todos sus institutos, también ha contribuido a estudios territoriales para el ordenamiento y planificación territorial desde diferentes enfoques. Desde esa fecha comparte las responsabilidades de la aprobación de las nuevas inversiones y proyectos participando en la desarrollo de los instrumentos de gestión ambiental, fundamentalmente en las Evaluaciones de Impacto Ambiental, ya que es requisito previo de ellas la aprobación del IPF o de sus direcciones provinciales en dicho procedimiento. Por otro lado también debe destacarse la participación del CITMA en los planes directores que se han venido realizando fundamentalmente para el desarrollo turístico de las zonas costeras, con la participación de equipos multidisciplinarios.

Actualmente, el país cuenta con una Guía metodológica para los estudios técnicos de ordenamiento ambiental del territorio cubano, guía metodológica, en cuya elaboración se ha integrado la experiencia de diversas instituciones del país, y constituye un documento normativo de inapreciable valor para el desarrollo de los Modelos de Ordenamiento ambiental.

En esa misma línea, los institutos de la Agencia de Medio Ambiente, bajo la coordinación general del Instituto de Geografía Tropical (antes Instituto de Geografía), han trabajado en la conformación de una propuesta de guía de procedimiento para el ordenamiento ambiental, con la que empíricamente se aporta un producto con el que se logra un mejor ámbito a las demandas de la planificación.

Durante los últimos tres años, el Instituto de Geografía, se afanó en el acercamiento al tema, que en el orden local contó con los resultados aplicados en el municipio de Yaguajay, desarrollado junto a otras entidades territoriales, además de algunas investigaciones en lo nacional, a diferentes escalas, así como la cooperación en el

tema tanto en la arena internacional, como lo fue a través del Convenio Cuba-Venezuela en zonas marinos costeras, como el proyecto “Caracterización y Ordenamiento en la Zona costera del Sur de La Habana. Caso de estudio Batabanó”, este último liderado por el instituto de Oceanología con una participación de diversas instituticones, lo que constituirá la mayor experticia sobre el tema.

Procedimientos para desarrollar la legislación referente al Ordenamiento Ambiental

Este trabajo pretende resaltar la necesidad de perfeccionar la legislación del ordenamiento territorial o de desarrollar la del ordenamiento ambiental, a partir de toda la legislación y normas ambientales existentes expuestas anteriormente.

Se propone partir de lineamientos para su posterior desarrollo. Estos lineamientos constituirían la base para abordar un proceso de discusión y concertación con los diferentes actores nacionales, regionales y territoriales con responsabilidad en el tema, como premisa fundamental para garantizar su legitimidad y viabilidad con miras a su posterior implementación.

Actualmente se dispone de un marco conceptual sobre el ordenamiento ambiental, abordado en diferentes trabajos, así como por el Grupo Nacional de ordenamiento ambiental del cual surgió una guía, del marco de política ambiental nacional e internacional, de un diagnóstico de los principales problemas que se pretenden atacar con la aplicación de esta política identificados en la Estrategia Ambiental Nacional, del marco de competencias de las diferentes instancias y niveles territoriales sobre ordenamiento territorial, para con base en ello, proponer un cuerpo de principios, objetivos, estrategias, acciones e instrumentos para orientar el desarrollo nacional, regional y territorial con criterios de sostenibilidad.

Con los lineamientos se pretende sentar las bases para adelantar un proceso de desarrollo y regionalización de los mismos, a partir de la creación de escenarios de discusión y concertación en los diferentes niveles territoriales con la participación de los diversos actores de la vida nacional y regional con incidencia en la configuración del territorio.

El territorio, para efectos de los procesos de desarrollo, es el escenario físico y ambiental en el cual toman forma y dinámica y convergen dichos procesos. El territorio se constituye así en el elemento integrador y estructurante de los objetivos y políticas públicas, al igual que de la acción y gestión que sobre él ejercen los actores sociales y

económicos, quienes con sus dinámicas configuran y reconfiguran los espacios geográficos de la nación. El territorio es, entonces, más que un mero receptáculo o soporte físico de las actividades sociales, económicas y culturales del hombre, constituyendo por tanto una construcción social e histórica, resultado de las relaciones sociales que se expresan en diversas formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del territorio (Utria, 1997).

En este contexto, el ordenamiento ambiental se entiende como un conjunto de acciones estructuradas alrededor de las funciones ambientales específicas que cumple cada unidad del territorio, con el propósito de lograr que tales funciones estén en concordancia con la potencialidad natural de cada unidad, dentro de contextos locales, regionales y nacionales.

Tales acciones exigen, no solo la identificación y especialización de las unidades territoriales de acuerdo con su función ambiental y de los procesos y tendencias de apropiación y manejo de las mismas, (Cabanzo, 1997) sino la generación de instrumentos legales, económicos, sociales, políticos y administrativos que posibiliten dar un uso y desarrollo mas adecuado a cada unidad y al país en su conjunto.

El ordenamiento ambiental del territorio se propone tres grandes propósitos, en relación con los tiempos sobre los que actúa: hacia el futuro, la prevención de conflictos ambientales; en el presente, la resolución de conflictos ambientales; y en relación con el pasado, la reversión de procesos de deterioro ambiental. Para estos diferentes propósitos es necesario identificar a los actores involucrados en cada situación, con el fin de determinar cómo alcanzarlo y qué responsabilidades tiene cada uno de ellos (CEPAL, 1994).

El proceso de ordenamiento ambiental adquiere así el carácter de escenario político de análisis y concertación para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible (Cabanzo, 1997).

A continuación se relacionan los principales objetivos que deben tener los lineamientos para el desarrollo de la legislación del ordenamiento ambiental:

- Disminuir los procesos de migración y ocupación hacia áreas con problemas ambientales, que estén dentro del área de protección sanitaria de las industrias. o de alto valor ecosistémico y cultural.
- Adopción de instrumentos económicos, legales y administrativos para desestimular usos inadecuados e incentivar usos sostenibles.
- Mitigar y controlar los impactos ocasionados por las actividades extractivas de recursos naturales no renovables, y promover formas sostenibles de aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, acordes con

las condiciones de cada región, garantizando el mantenimiento de la capacidad de resiliencia y las funciones ecosistémicas.

- Promover procesos de crecimiento y desarrollo sostenible en el sistema de asentamientos humanos del país, para mejorar la calidad de vida de la población, disminuyendo los impactos negativos generados a escala nacional y local en el territorio.
- Promover la recuperación, mantenimiento y uso sostenible de la red hídrica, como factor fundamental en la orientación del proceso de ocupación y uso del territorio.

CONCLUSIONES

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente debe participar activamente en el proceso de formulación y aprobación de una Ley de Ordenamiento Territorial, con el propósito de buscar la incorporación de lo ambiental como factor de desarrollo decisivo en los procesos de reconfiguración regional y territorial. De igual forma, se buscará la armonización y compatibilización de las normas referentes a las competencias de las diferentes instituciones que componen los Sistemas Nacional Ambiental y de Planificación, con énfasis en lo correspondiente al ordenamiento ambiental y territorial.

La Dirección jurídica del CITMA debe adelantar el desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial en lo concerniente a los aspectos ambientales del ordenamiento territorial. Para ello se abordará lo relacionado con: a) el proceso de ordenamiento territorial municipal y sus relaciones con los demás niveles territoriales e instancias administrativas y de planificación, b) criterios ambientales para la delimitación de las áreas urbanas, rurales y de expansión urbana y de las categorías de suelo suburbano y de protección, c) los planes de ordenamiento y las licencias ambientales como instrumentos complementarios del proceso de ordenamiento, d) la función ecológica de la propiedad en la aplicación de los instrumentos de gestión urbana e) localización y zonificación industrial, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

1. AMA (2008): Lineamientos metodológicos para el Ordenamiento Ambiental en Cuba. Documento en discusión (inédito). Ciudad de La Habana, 24pp.
2. AMA (2008): Propuesta de Organización del Proceso de Elaboración, Aprobación e Implementación del Ordenamiento Ambiental y su Integración al Ordenamiento Territorial. Documento en discusión (inédito). Ciudad de La Habana, 16pp.
3. Asamblea Nacional del Poder Popular (1997): Ley No. 81 del Medio Ambiente. Ministerio de Justicia, La Habana. 53 pp.
4. Barragán, J. M. (1994): Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral. Oikos-Tau. Barcelona, 298 pp.
5. Barragán, J. M. (2003): Medio Ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción y a la Planificación y Gestión Integradas. Universidad de Cádiz, Cádiz, 301 pp.
6. Barranco, G. (2000): La Ordenación Ambiental. Un Instrumento para el Uso Racional del Espacio Geográfico. [inédito], Instituto de Geografía Tropical, La Habana.
7. Cabanzo, Francisco y Fracasso, Liliana. Plan de Gestión Ambiental de Cartagena. IDEADE. 1997
8. Canovas D. y M. Quintana (2009): Valoración de la regulación ambiental en el contexto del Derecho ambiental en Cuba (inédito). Proyecto: Ordenamiento Ambiental Nacional, discusión de tema. 4pp.
9. CEPAL. Modelo de Gestión Ambiental a Nivel Municipal. Santiago de Chile, 1994
10. Domínguez, Alfredo et al (2003): El Ordenamiento Ambiental. En: Modulo de Formación Ambiental Básica. Proyecto: Acciones Prioritarias para Consolidar la Protección de la Biodiversidad en el Ecosistema Sabana-Camagüey. La Habana. 19 pp.
11. CESIGMA Estudios de Impactos Ambientales diversos realizados por la consultoría Ambiental
12. Gómez Orea, Domingo. 1994. Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico. Instituto Tecnológico Geominero de España-Editorial Agrícola española, SC. Madrid, España.
13. González et al. (1986-1992) Instituto de Geografía. Tema "Estudio de las interrelaciones entre factores geográficos del medio ambiente en un modelo regional". Participación en la síntesis ambiental y delimitación de los geosistemas, en la monografía del municipio Los Palacios, Pinar del Río, Cuba.

14. González, C. L. et al. (2007): Propuesta de Ordenamiento Ambiental del sector Tarará-Rincón de Guanabo en; Proyecto: —Análisis de los contrastes espacio-temporales que influyen en los problemas ambientales del ecosistema frágil de la zona costera- acumulativa Tarará-Rincón de Guanabo” (inédito). Resultado 2, IGT, Ciudad de La Habana, 87 pp.
15. Internet (2005): [http://www.minambiente.gov.co/admin/contenido/documentos/Ordenamiento territorial colombiano y el mar con normativo.pdf](http://www.minambiente.gov.co/admin/contenido/documentos/Ordenamiento_territorial_colombiano_y_el_mar_con_normativo.pdf)
16. Internet (2005) <http://reliot.ine.gob.mx/cuba/regulaciones.html>
17. Quintana, M., Marrero, J. M. y M. del C. Martínez, .. (2010): Legislación ambiental y normas aplicables en la —Evaluación Ambiental Estratégica del Programa de Desarrollo Petroquímico de Cienfuegos”. Instituto de Geografía Tropical.
18. Martínez, M. del C. et al. (2000): Proyecto Teoría y Métodos de Análisis Ambiental. En: Resultados del Programa Ramal Medioambiente y Desarrollo Sostenible. Agencia de Medio Ambiente, La Habana, 300 p.
19. Martínez, M. del C. y M. Quintana (2010): Regulaciones ambientales que aplican en el Ordenamiento ambiental en Cuba. Metodología para el Ordenamiento Ambiental (MOA). Instituto de Geografía Tropical.
20. Massiris Cabeza, A. 2002: Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm> [ISSN: 1138-9788]
21. Mateo J., et al. (2006); Ordenamiento ambiental en territorio urbano; El caso de la provincia de La Habana (Proyecto CAESAR). Facultad de Geografía Universidad de La Habana, Facultad de Geografía Universidad de Alemania, en: Revista Mapping no. 107, 90-96 pp. España
22. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (2004): Estrategia Ambiental Nacional. CITMA, Ediciones GEO, La Habana 27 pp.
23. Porras Vallejo Oswaldo Aharon et al (2006): Ordenamiento Territorial Colombiano y el Marco Normativo, Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
24. Quintana, M. et al. (2006): Base metodológica para el ordenamiento ambiental en zonas de desarrollo turístico. Proyecto de investigación. División de Medio Ambiente. Instituto de Geografía Tropical. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. La Habana, Cuba, 107 pp.

25. Salinas, E. et al. (2001): Ordenamiento Ecológico Territorial Estado de Hidalgo, Periódico Oficial del Estado Tomo CXXXIV No. 14, 2 de Abril del 2001, 473pp.
26. Salinas, E. et al. (2003): Geografía Física y Ordenamiento Territorial en Cuba. Facultad de Geografía, Universidad de La Habana, Cuba.
27. Sánchez, Ricardo (1996), Peregrinación por el Concepto de Desarrollo Sostenible, en Ministerio del Medio Ambiente - CIDER. El Ordenamiento Ambiental del Territorio. Panel de Expertos. Memorias. Sasaima, Agosto de 1996.
28. Utria, Rubén Darío. Notas sobre Ordenamiento Ambiental del Territorio. Santa Fe de Bogota, D.C., 1997.