

# Cuba: política ambiental a tono con los nuevos tiempos

**Teresita Borges Hernández  
Cristóbal Díaz Morejón**

*Especialistas. Dirección de Política Ambiental, CITMA.*

Como expresión de la voluntad estatal respecto a la protección del medio y el uso racional de los recursos naturales, la política ambiental se manifiesta en un conjunto de principios y conceptos básicos que, en buena parte, se proyectan en estrategias y son formulados en una legislación.

En tanto política ambiental que debe servir en gran medida al desarrollo sostenible, su análisis requiere ir más allá de la simple consideración de las variables ambientales para insertarse en el contexto socioeconómico nacional e internacional.

## **Base institucional y jurídica para la protección del medio ambiente: un recuento**

El proyecto revolucionario cubano, definido esencialmente por su carácter humanista, se trazó como principal objetivo, desde su inicio, elevar el nivel y la calidad de la vida del pueblo en su concepto más amplio, principio sobre el cual se argumenta en la actualidad la sostenibilidad del desarrollo. Son conocidos los logros más relevantes alcanzados durante los primeros años de construcción de la nueva sociedad en las esferas

económica, educacional y de la salud, que de hecho tuvieron una incidencia directa sobre el medio ambiente.<sup>1</sup> El desarrollo de un proceso de ordenamiento territorial incluyó una valoración ambiental en la mayoría de las inversiones socioeconómicas.

En 1976 se creó la Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente y Conservación de los Recursos Naturales.<sup>2</sup> Ese mismo año, al promulgarse la Constitución, se introdujo (Artículo 27) la protección del medio ambiente en estrecha vinculación con el desarrollo económico y social. En 1981, la Ley 33 *De la Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales* —una de las leyes pioneras en América Latina—, en su Artículo 124 faculta al Consejo de Ministros para dictar medidas específicas para proteger el medio ambiente y garantizar el uso racional de recursos como las aguas terrestres, los suelos, la flora y la fauna, los elementos marinos, la atmósfera, los asentamientos humanos, los recursos agropecuarios, los turísticos y el paisaje. Al amparo de la Ley 33, se dictó un conjunto de regulaciones relacionadas con las esferas antes mencionadas.<sup>3</sup>

En 1992, apenas concluida la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), comúnmente conocida como Cumbre de

Río —en la que Cuba participó activamente—, se hicieron modificaciones a la Constitución de la República. Se modificó el Artículo 27 para fortalecer la concepción de la integración del medio ambiente con el desarrollo económico y social sostenible:

El Estado protege al Medio Ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política. Es deber de los ciudadanos contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y de todo el uso potencial de la naturaleza.<sup>4</sup>

Como expresión de la voluntad política vinculada a los nuevos conceptos y metas para un desarrollo sostenible, en 1993 se elaboró el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, adecuación cubana de la Agenda 21. El contenido temático de este Programa indicó la necesidad de incorporar nuevos capítulos, no previstos en aquella, que identificaban aspectos de especial importancia en la estrategia de desarrollo del país. Tal es el caso de los temas Energética sostenible, Protección de los recursos minerales, Protección de los recursos turísticos, Protección del medio ambiente del trabajo y Patrimonio natural y cultural.<sup>5</sup>

Con la creación, en 1994, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) como organismo rector de la política ambiental del país,<sup>6</sup> se resolvía una contradicción de la antigua estructura de dirección de esta actividad, en la cual determinados ministerios eran rectores, en materia ambiental, del mismo recurso que explotaban con fines productivos, lo que los convertía en jueces y partes.

Paralelamente, se indicó como función común a todos los organismos de la administración central del Estado

incorporar la dimensión ambiental en las políticas, planes, proyectos, programas y demás acciones que realice el organismo, en correspondencia con el desarrollo económico y social sostenible; cumplir con las disposiciones y medidas que deriven de la política ambiental nacional y a ese fin, dictar las disposiciones que correspondan dentro del marco de su competencia, y controlar su cumplimiento.<sup>7</sup>

La institucionalización del Sistema de Medio Ambiente constituyó un paso de avance fundamental, al establecerse, en 1995, la Agencia de Medio Ambiente con sus centros, institutos y demás instituciones.<sup>8</sup> Se definía así la base de un sistema jerárquico de regulaciones ambientales que permitió emitir un conjunto de resoluciones que han ido llenando importantes vacíos. Entre estas, merecen destacarse las relativas a la evaluación de impacto ambiental y a la inspección estatal ambiental.<sup>9</sup> Durante ese año, las acciones de gestión ambiental se incrementaron —tanto a nivel central como territorial—, al tiempo que eran identificados los principales focos de contaminación y se revitalizaban y

fortalecían importantes programas, planes y grupos de trabajo.<sup>10</sup>

Aunque los elementos esenciales de la política ambiental cubana ya habían sido plasmados en numerosos documentos programáticos e instrumentos legales —la Constitución de la República, el Informe y Mensaje a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992)<sup>11</sup> y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo (1993)—, en 1996 se comenzó la elaboración de dos instrumentos básicos e integradores de esta política: la Estrategia Ambiental Nacional y el Proyecto de Ley de Medio Ambiente.

Son objetivos de la Estrategia Ambiental Nacional indicar las vías idóneas para preservar y desarrollar los logros ambientales alcanzados por la Revolución, superar los errores e insuficiencias detectados, identificar los principales problemas de medio ambiente que requieren una mayor atención en las condiciones actuales, y sentar las bases para un trabajo más efectivo, a fin de alcanzar las metas de un desarrollo económico y social sostenible.

La Estrategia identifica los problemas ambientales, provocados, en lo fundamental, por la insuficiente conciencia, conocimientos y educación ambiental; la falta de una mayor exigencia en la gestión; la limitada introducción y generalización de los resultados de la ciencia y la tecnología, la aún incompleta incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, planes y programas de desarrollo, y la ausencia de un sistema jurídico lo suficientemente integrador y coherente. Por otra parte, la carencia de recursos materiales y financieros ha impedido alcanzar niveles superiores de protección ambiental, lo que se ha agudizado en los últimos años por la situación económica, debido a la pérdida de las relaciones comerciales con el antiguo campo socialista y al sostenido e incrementado bloqueo económico de los Estados Unidos.<sup>12</sup>

## Identificación de los principales problemas ambientales y estrategia para enfrentarlos

La identificación y caracterización de los problemas ambientales constituye, de hecho, un punto de partida para su enfrentamiento.<sup>13</sup> La jerarquización de los principales por la Estrategia Ambiental Nacional se basó en la afectación significativa que producen sobre la salud y calidad de vida de nuestra población, actividades económicas priorizadas, extensiones considerables del territorio nacional y ecosistemas de alta fragilidad e importancia económica y social.

Los principales problemas ambientales se han visto agravados por la falta de conciencia y educación ambiental en considerables sectores de la población. Ello no se ha correspondido con los avances logrados por la Revolución; de ahí que revertir esa situación constituya un objetivo esencial de trabajo a corto y mediano plazo. Sin que su presentación implique un orden de prioridad,

**Los principales problemas ambientales se han visto agravados por la falta de conciencia y educación ambiental en considerables sectores de la población. Ello no se ha correspondido con los avances logrados por la Revolución; de ahí que revertir esa situación constituya un objetivo esencial de trabajo a corto y mediano plazo.**

los problemas relacionados con el medio ambiente pueden caracterizarse, de manera sumaria, en los términos que siguen:

### Degradación de los suelos

Una alta proporción del fondo de suelos se encuentra deteriorada por factores de carácter natural o antrópico, acumulados en el transcurso de los años. Los procesos erosivos afectan a más de cuatro millones de hectáreas; el alto grado de acidez alcanza a 1,7 millones; la elevada salinidad y sodicidad influye sobre alrededor de un millón; la compactación incide sobre unos dos millones; los problemas de drenaje se contabilizan en 2,7 millones. El 60 % de la superficie del país se encuentra bajo el efecto de estos y otros factores, que pueden conducir a procesos de desertificación.

Tal degradación de un porcentaje importante del fondo de suelos cultivables demanda medidas para evitar la continuación de este proceso, y la adopción de otras que tiendan a su recuperación paulatina. Se impone priorizar la conciliación de determinadas prácticas de agricultura intensiva —que es necesario mantener, dados los requerimientos crecientes de alimentos para la población y la imperiosa necesidad de ingresos provenientes de las exportaciones, principalmente de la agroindustria azucarera—, con la introducción gradual, sistemática, permanente e integrada de los elementos componentes de una agricultura ambientalmente sostenible, que cuente con un constante apoyo científico y tecnológico y con la amplia participación de todos los actores.

### Deterioro del saneamiento y las condiciones ambientales en asentamientos humanos

El saneamiento ambiental ha tenido un retroceso en los últimos años, motivado por las agudas restricciones financieras que ha sufrido Cuba. Esto se ha reflejado en el aumento de algunos índices negativos en la calidad de vida de la población, fundamentalmente la asentada en núcleos urbanos, que constituye el 75% del total. Se requieren no solo esfuerzos organizativos y de gestión, sino también inversiones en la infraestructura. Esta deberá contemplarse como un sistema imbricado a la sólida

armazón de salud cubana, en la que ha de predominar el carácter preventivo sobre el curativo, con una activa participación de las comunidades.

Para minimizar esa problemática, se hace necesario resolver los problemas tecnológicos y administrativos de las redes de acueducto y alcantarillado y sus correspondientes sistemas de tratamiento, el monitoreo de la calidad del agua, la recolección y disposición de los residuales sólidos y el mejoramiento de la deficiente calidad del aire en áreas densamente industrializadas. Es esencial, además, incrementar las áreas verdes en las zonas urbanas e ir efectuando cambios sistemáticos y significativos en el sistema de transporte.

### Contaminación de las aguas interiores y marinas

La contaminación constituye uno de los elementos más agresivos a los ecosistemas acuáticos y es causa de su paulatina degradación, toda vez que provoca, en muchos casos, la ruptura del equilibrio de restauración natural. Para su solución, se hace necesario lograr un efectivo funcionamiento y mantenimiento de los sistemas de tratamiento de residuales y contar con las tecnologías ambientalmente más avanzadas; el aprovechamiento económico y reuso de los residuales líquidos, convenientemente tratados; la toma de medidas por parte de las entidades contaminadoras para minimizar sus efectos en el medio ambiente. Se precisa, además, un control sistemático de los principales focos contaminantes de las aguas terrestres, así como elaboración de esquemas integrales de saneamiento a corto plazo; mejoramiento de la situación sanitaria de las corrientes fluviales asociadas a los asentamientos principales de montaña y al tratamiento y reutilización de los residuales líquidos —en particular los provenientes de las despulpadoras de café—; reducción de la contaminación provocada en la zonas costeras y marinas por vertimiento de desechos y residuales agrícolas, industriales, domésticos y de embarcaciones; rehabilitación de los daños ocasionados al medio natural por actividades como la minería, la extracción de hidrocarburos y la producción de energía.

### Deforestación

En los últimos años se ha incrementado la tendencia al uso irracional de los bosques, tanto naturales como

artificiales, con fines energéticos —a partir de la escasez de combustibles domésticos, la habilitación de áreas de autoconsumo y acciones constructivas—, para lo que no siempre se ha previsto el impacto ambiental. Persisten dificultades que afectan la calidad de la mayoría de los bosques naturales —sobre todo en las cuencas hidrográficas más importantes— como consecuencia de un inadecuado manejo y explotación en etapas anteriores, así como problemas con las fuentes semilleras del país, que no cumplen con las expectativas de producción y calidad; la baja supervivencia de las plantaciones y el escaso logro de árboles adultos, y la débil gama de especies forestales utilizadas en los procesos de forestación y reforestación. Constituyen igualmente casos preocupantes, la pérdida de diversidad en la flora forestal, el bajo nivel de utilización de la biomasa derivada de los bosques y el insuficiente aprovechamiento de la intercalación de cultivos. Todo ello provoca el incremento de la erosión y de las afectaciones a los ecosistemas frágiles.

Se impone revitalizar el ordenamiento forestal del país e intensificar los planes de manejo; la siembra de variedades adaptables a los diferentes ecosistemas, el enriquecimiento de la diversidad en la flora; detener el proceso de tala no controlada y la quema de plantaciones, mediante campañas de concientización y educación ambiental en las comunidades que habitan en zonas boscosas; perfeccionar el trabajo del Plan Turquino-Manatí en la zona oriental, como instrumento de las proyecciones nacionales de repoblación forestal en los principales macizos montañosos, ecosistemas frágiles y otros con afectaciones. Es necesario, igualmente, incrementar el ritmo de forestación y reforestación, así como la creación de bosques energéticos, de modo que lleguen a constituir una verdadera alternativa para el déficit de combustible doméstico, sin afectar la riqueza forestal.

## Pérdida de diversidad biológica

En el transcurso de los años, diferentes causas han incidido en las afectaciones de la biodiversidad en Cuba. Entre ellas pueden citarse el manejo inadecuado de determinados ecosistemas frágiles; la destrucción del hábitat natural de numerosas especies; una agricultura intensiva con excesiva utilización de recursos y baja rotación de cultivos; una débil integración entre las estrategias de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y las actividades de desarrollo económico; la carencia de programas integrados para evaluar, conservar y usar de manera sostenible la diversidad biológica; la demora en el establecimiento legal y funcional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; el inadecuado control sobre la apropiación ilícita de especies en peligro de extinción, la caza y pesca furtivas de especies de alto valor económico, y en general sobre el cumplimiento de la legislación vigente; el inadecuado

manejo de proyectos de carácter científico o económico —lo que ha propiciado la salida del país de recursos genéticos de importancia—; y la falta de conciencia y educación ambiental de la población. Las características insulares del país, la fragilidad y vulnerabilidad de algunos de nuestros ecosistemas y los procesos antrópicos ocurridos, hacen muy difícil evaluar los impactos producidos, pero exigen la máxima atención para restaurar la diversidad biológica.

Para garantizar la adecuada conservación de la diversidad existente, se hace necesario, entre otras acciones, identificar sus componentes en el territorio nacional y la prospección de su uso; aprobar e implantar en el más breve plazo posible, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de todo el conjunto de medidas que ello implica; declarar las especies amenazadas o en peligro de extinción y promover su recuperación; identificar las actividades que tengan o puedan tener efectos perjudiciales en la conservación y utilización de la biodiversidad y proceder, mediante muestreos y otras técnicas, al seguimiento de esos efectos; ejecutar planes de vigilancia y control de los cambios en la biodiversidad terrestre y marina, causados por fluctuaciones naturales o por la acción antrópica a nivel de ecosistema, especie y diversidad genética; prestar especial atención a los que requieran medidas urgentes de conservación y a los que ofrezcan un mayor potencial para su utilización; promover la protección especial de ecosistemas y hábitats naturales de alta diversidad genética, con características de fragilidad; establecer el control ambiental en las regiones montañosas; garantizar que se realicen prácticas productivas compatibles con las potencialidades naturales y se conserve y enriquezca la biodiversidad; garantizar el manejo integral y efectivo de las zonas costeras; reprimir todas aquellas actividades ilícitas que provoquen afectaciones a la biodiversidad, como la tala ilegal de árboles y la caza y pesca furtivas; aplicar de forma consecuente el marco legal vigente y promulgar aquellas disposiciones que correspondan, cuando exista un vacío evidente en la legislación.

Los instrumentos para materializar la Estrategia ambiental conforman un sistema integrado, cuyos componentes se interrelacionan e influyen mutuamente:

- Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Aprobado por el gobierno en 1993, constituye la proyección concreta de la política ambiental de Cuba, y contiene lineamientos para la acción de los que intervienen en la protección del medio.
- Ordenamiento Ambiental. Identifica 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 socioeconómicos que inciden en él.
- Legislación. Es un componente esencial en cualquier estrategia ambiental. La legislación ambiental incluye la Ley Marco y demás regulaciones destinadas a

**Para Cuba es vital, con vistas al próximo milenio, además de preservar los logros y conquistas sociales alcanzados, lograr una gestión ambiental más dinámica, flexible e integral, capaz de responder a las situaciones actuales a las que se enfrenta el país y a las expectativas del futuro.**

proteger el medio ambiente, así como las normas técnicas en materia de protección ambiental.

- Evaluación de Impacto Ambiental. Se dirige a identificar, predecir, evaluar e informar acerca de los efectos sobre el medio ambiente de planes, programas, proyectos y obras, y del uso que se hará de los recursos, para la toma de decisiones. Esto supone una información detallada sobre el sistema de monitoreo y control, a fin de asegurar su cumplimiento y las medidas de mitigación que deben ser consideradas.
- Licencia Ambiental. Es otorgada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Se trata de la autorización que permite realizar una obra u actividad sujeta al cumplimiento por el beneficiario de los requisitos establecidos, en relación con la prevención, mitigación, corrección y compensación de sus efectos ambientales.
- Inspección Estatal Ambiental. Se encarga del control, fiscalización y supervisión del cumplimiento de las disposiciones y normas jurídicas vigentes en materia de protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales. Es un mecanismo esencialmente preventivo de las acciones que puedan dañarlos.
- Investigación Científica e Innovación Tecnológica. Estas tareas y la política que las rige, junto con el sistema educacional, han permitido, desde los primeros años del triunfo revolucionario, contar con un importante potencial científico-técnico, principalmente en lo referido a los recursos humanos, caracterizados por una alta profesionalidad, calificación, y experiencia. Durante toda la etapa de su creación y consolidación, ese potencial ha aportado nuevos conocimientos y resultados, asimilables y aplicables por diversos sectores productivos y de servicios.
- Educación Ambiental. Como proceso continuo y permanente, constituye una dimensión de la educación integral de todos los ciudadanos, orientada a la adquisición de conocimientos, desarrollo de hábitos, habilidades y actitudes, así como formación de valores que armonicen con las relaciones entre los hombres y con la naturaleza, para propiciar el desarrollo sostenible. La divulgación desempeña un importante papel para proteger y usar sosteniblemente los recursos del medio ambiente, al transmitir información y aconsejar acciones a través de todos los medios de

comunicación, con mensajes y códigos que deben ser claros y precisos.

- Instrumentos de Regulación Económica. Dentro de la política y la gestión ambiental se incluyen, entre otras, regulaciones tributarias, arancelarias o de precios diferenciados, para el desarrollo de actividades que incidan sobre el medio ambiente.
- Indicadores Ambientales para la toma de decisiones. Como elementos esenciales de un adecuado sistema de información, deben constituir la base de la política y la gestión ambiental nacional, contribuir al proceso de toma de decisiones sobre protección y uso sostenible de los recursos naturales, así como evaluar el cumplimiento de políticas y estrategias en este campo.
- Política Ambiental Internacional. Puede convertirse en un instrumento muy útil de confrontación de la estrategia ambientalista nacional, e incluso para legitimar la obra revolucionaria en este campo, tomando en cuenta que en el mundo actual se tiene una alta valoración de las acciones que hacen los países para preservar el medio ambiente.

La Estrategia incluye además otros lineamientos y acciones para el desarrollo relacionados con la protección de la zona costera, el empleo de las fuentes renovables de energía, el uso pacífico de la energía nuclear, el desarrollo de un turismo sostenible, el establecimiento de las normas ambientales nacionales y la profundización en el análisis de la problemática comercio-medio ambiente.

## Hacia una nueva legislación

La legislación ambiental en Cuba, como en el resto del mundo, es relativamente reciente. La Ley 33 de *Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales*, ya mencionada, incluye las regulaciones vigentes en el momento en que se escribe este artículo. Las normas más remotas están referidas a recursos específicos o a la protección de la salud humana, sin una visión integral del medio ambiente. Tal concepto no era siquiera manejado cuando se dictó esta legislación. Mediante ella se promueven o controlan actividades económicas como la caza o la pesca, y se tutelan cuestiones relativas a la salud, con un enfoque primordialmente sectorial.<sup>14</sup>