



El marco legal para la adaptación al cambio climático en Cuba



MSc. Orlando Rey Santos
MINISTERIO DE CIENCIA
TECNOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE



COLECCIÓN
ENTENDIENDO
EL CAMBIO CLIMÁTICO



El marco legal para la adaptación al cambio climático en Cuba

MSc. Orlando Rey Santos

MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA
Y MEDIO AMBIENTE



COLECCIÓN
**ENTENDIENDO
EL CAMBIO CLIMÁTICO**



Autor:

MSc. Orlando Rey Santos
orlando570598@yahoo.com

Diseño:

Carlos L. Mesa Vera
Alfredo Aguilera Torralbas

El contenido de este material solo refleja la opinion del autor

Se autoriza la reproducción parcial o total de esta obra, citándola de forma siguiente:

Rey, O, 2019: El marco legal para la adaptación al cambio climático. Serie Entendiendo el Cambio Climático. ISBN: 978-959-300-160-1. Editorial AMA.

Realizado con la contribución del Proyecto Tercera Comunicación Nacional y Primer Reporte Bienal a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Proyecto GEF/PNUD

Índice

Prólogo / 5

Introducción / 9

La legislación relevante al cambio climático y sus retos / 11

Evolución del marco normativo / 11

Retos de la legislación sobre la adaptación / 13

Cuba: Panorámica del marco legal relevante a la adaptación / 17

El marco de políticas públicas para la adaptación / 17

La Constitución de la República / 19

La Ley de Medio Ambiente / 20

Normativas relevantes en algunas áreas específicas / 23

Régimen de las zonas con regulaciones especiales / 23

Disposiciones sobre desastres naturales u otros tipos de catástrofes / 26

Protección de la zona costera / 28

Las aguas terrestres / 30

Bosques / 31

Suelos / 33

Pesca / 35

Cambios proyectados y otras posibles modificaciones en la legislación actual / 39

Adecuaciones al marco general / 39

Proyecciones para las legislaciones sectoriales y otras normas relevantes / 42



••••• **Prólogo**

Prólogo

Esta demostrado científicamente que el cambio climático es la mayor de las amenazas medio ambientales que enfrenta la humanidad. Un reciente artículo publicado por la Revista *BioScience*¹, declara que se producirá una emergencia ambiental debida a este fenómeno. Ese artículo, avalado por la firma de más 11 mil científicos de 153 países, indica que el cambio climático “provocará un sufrimiento humano no revelado”, si no se producen cambios profundos y duraderos en las emisiones de gases de efecto de invernadero.

A pesar de 40 años de negociaciones mundiales, el cambio climático transcurre de manera más acelerada que lo previsto por la comunidad científica. También es un hecho que el propósito de los Acuerdos de París de evitar transgredir la frontera de los 2°C, parece ser una ilusión inalcanzable. Las alternativas para enfrentar la crisis continúan siendo la mitigación y la adaptación. Para países como Cuba, la adaptación es la senda de mayor prioridad, tal y como se propone el Programa del Estado Cubano para el Enfrentamiento al Cambio Climático (Tarea Vida).

Cuba se ha mantenido en la vanguardia de los estudios sobre los impactos y las medidas de adaptación al cambio climático. Desde 1991 los resultados alcanzados han sido el sustento de las medidas de mitigación y adaptación que se implementan. Pero el camino aun es largo, pues se requieren mayores precisiones, nuevos métodos de análisis y un abordaje más integrador para responder a preguntas cada vez más complejas.

¹ William J Ripple, Christopher Wolf, Thomas M Newsome, Phoebe Barnard, William R Moomaw. **World Scientists' Warning of a Climate Emergency.** *BioScience*, 2019; DOI: 10.1093/biosci/biz088.

Para enfrentar de manera exitosa los impactos adversos del cambio climático, es imprescindible entender mejor este fenómeno. La adaptación al cambio climático es un proceso de visión estratégica al futuro, que debe iniciarse desde el presente y fundamentarse en modelar cómo funcionarían los ecosistemas naturales y humanos bajo la influencia de un nuevo estado climático. Entender mejor el fenómeno no es una acción exclusiva de los científicos; significa que todos los actores de la sociedad deben comprender de qué se trata y cómo se debe responder.

Esta serie es una iniciativa del proyecto GEF/PNUD *“Tercera Comunicación Nacional y Primer Reporte Bienal a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático”*, en la cual han participado reconocidos investigadores y especialistas. Es una contribución al entendimiento de diferentes aspectos del cambio climático, que en su mayoría son muy complejos.

Dr. Eduardo O. Planos Gutiérrez
Director Proyecto 3CN+1BUR





●●●● Introducción

Introducción

La normativa que se ocupa de la adaptación al cambio climático es un fenómeno relativamente nuevo que progresa lentamente y por ello está aún en pleno desarrollo. En las notas² que siguen se introducirá una explicación acerca del modo en que ello ocurre en Cuba, para lo cual nos enfocaremos en tres áreas principales.

En primer lugar comentamos sobre las características generales de la legislación relacionada con la adaptación al cambio climático y los retos de su diseño e implementación. Es este el único punto, donde se incorporan algunos elementos generales que van más allá del marco normativo nacional, a los efectos de colocar el trabajo que se realiza en el país, dentro del contexto internacional donde ocurre el desarrollo de la legislación sobre la adaptación.

Seguidamente se brinda una panorámica general – no exhaustiva- de la legislación que en Cuba se relaciona con la adaptación al cambio climático. Se advierte de antemano que se han seleccionado un conjunto de normativas que se consideran relevantes, pero que en su gran mayoría no es una legislación concebida expresamente para atender estos temas, sino que se trata mayormente de leyes ambientales y relativas al uso de los recursos naturales y otras normas sectoriales, que por su naturaleza y diseño, pueden emplearse para enfrentar los impactos del cambio del clima.

Finalmente, se brinda información acerca del modo en que esa legislación está progresando y se sugieren posibles tendencias futuras.

² Parte de las ideas contenidas en este material, están tomadas del Libro "Derecho y Cambio Climático: legislando en un mundo cambiante". Editorial Academia. 2016, donde puede encontrarse una exposición más extensa de estos temas, incluyendo un análisis del contexto internacional.



La legislación relevante al cambio climático y sus retos

La legislación relevante al cambio climático y sus retos

EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) y el Protocolo de Kioto (1997), concentraron sus objetivos principales en la reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero, es decir, en la mitigación del cambio climático.

De hecho, en el momento en que se negociaron estos instrumentos, se temía que dar mayor importancia al debate sobre la adaptación, distrajera la atención sobre las causas del cambio climático, las cuales se tenían que remediar mediante la reducción de las emisiones. Muchos pensaban que centrar la atención en la adaptación significaba admitir de antemano un aumento inevitable en la generación de gases de efecto invernadero. Además, era en la mitigación donde se expresaba, con mayor evidencia, la necesidad de un régimen internacional, para regular sobre las emisiones a la atmósfera como espacio común, mientras que la adaptación parecía un asunto más apropiado de políticas domésticas. Es por ello que en la Convención y su Protocolo, la adaptación es escasamente tratada.

Esto explica también, en buena medida, las diferencias en la evolución de las legislaciones nacionales. Las normativas sobre mitigación llegan primero, principalmente en forma de leyes específicas dictadas por los países industrializados, como respuesta a los compromisos de reducción de emisiones adquiridos bajo el régimen internacional existente.

Con la adaptación, la situación es diferente. La aparición de normas enfocadas a ese fin es sumamente escasa, más tardía y en

muchos países aún no es un tema acogido por el derecho. De hecho, a nivel doméstico predominan los marcos no normativos respecto a la adaptación, que adoptan la forma de planes, programas y estrategias. Desde el punto de vista legal, lo más frecuente es que se recurra a las disposiciones ya existentes sobre bosques, agua o biodiversidad, entre otras, que suelen contribuir a la adaptación cuando están bien diseñadas e implementadas. A grandes rasgos esta es hoy la situación que prevalece en Cuba.

También los propósitos de las legislaciones difieren. Mediante las normativas que impulsan la mitigación, se pretende generar una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, preferiblemente a través de la definición de un objetivo o meta concreta que debe alcanzarse en un período de tiempo dado.

Por su parte la legislación sobre la adaptación se enfoca en las normas que permiten a las comunidades humanas y a los sistemas naturales, reducir la vulnerabilidad ante los efectos actuales o esperados de un cambio climático. Este es un objetivo más amplio y difuso que el de la mitigación, por lo que también suele ser más complejo determinar cuál legislación es aplicable a la adaptación, sobre todo cuando la regulación trata de esta de manera indirecta.

De hecho, prácticamente todas las áreas de intervención de las políticas para la adaptación (agua, pesca, bosques, zonas costeras, agricultura, asentamientos humanos, entre otras) cuentan hoy con diversas legislaciones y normativas, lo que permite aplicar los actuales marcos legislativos con la incorporación a ellos del enfoque de adaptación. Al mismo tiempo, en las nuevas disposiciones legales, se comienzan a introducir elementos más específicos que analizan expresamente el enfrentamiento al cambio climático.

El estado de esas disposiciones varía sustancialmente. Normalmente hay áreas donde existen marcos normativos más robustos y que brindan mayores opciones, mientras que en otros casos el tratamiento es mucho más escaso, lo cual puede variar para cada país.

En general, las legislaciones de bosques, aguas, áreas protegidas y costas suelen proporcionar espacios donde la exigencia de medidas para la adaptación puede encontrar su lugar, sobre la base de que esta legislación contribuye a:

- Promover una calidad ambiental general, que hace al entorno más resiliente al cambio climático.
- Reducir el riesgo de un incremento de la contaminación que pudiera tener lugar como consecuencia de eventos climáticos extremos.
- Reducir los efectos colaterales negativos de las medidas de adaptación, por ejemplo: las medidas que pueden resultar traumáticas como la relocalización de poblaciones fuera de zonas vulnerables, las que se pueden retardar o paliar con un manejo adecuado de la zona costera.

Un número significativo de estas medidas relativas a la adaptación, contribuye también a avanzar en la mitigación del cambio climático. De igual modo, los marcos normativos para la reducción de emisiones, en tanto sean adecuadamente diseñados e implementados, pueden reforzar la adaptación, propiciar una mayor seguridad energética, mejorar la eficiencia en el uso de recursos y favorecer la reducción de vulnerabilidades, entre otros factores. La búsqueda de estos co beneficios es un objetivo recomendable para las legislaciones sobre el clima.

RETOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE LA ADAPTACIÓN

Diseñar e implementar una legislación eficiente sobre la adaptación es una tarea difícil. En primer lugar porque legislar para un medio ambiente cambiante significa un gran desafío para el derecho, que históricamente tiende a formular sus normas a partir del registro de hechos constatados, que se manifiestan de manera estable y repetida y sobre los que existe un conocimiento suficiente. Por ello, tanto para las políticas como para el derecho, la adaptación supone un reto técnico mayor que la mitigación ya que exige respuestas más diversas y complejas.

Algunos de los aspectos que el derecho tiene que enfrentar en este campo son:

- La ocurrencia de transformaciones en sistemas complejos, incluyendo cambios no lineales y la existencia de umbrales ecológicos.
- Los altos niveles de impredecibilidad.
- Los vacíos en el conocimiento científico y, por consiguiente, en el entendimiento de los fenómenos a los que se debe dar respuesta legal.

Bajo estas circunstancias, las respuestas a la adaptación desde el derecho han evolucionado dentro de tres tipos esenciales. A continuación se ofrece la tipología básica de las normativas legales para la adaptación:

- Las normas que se encaminan a resistir los efectos del cambio climático, con la finalidad de mantener en un lugar la situación existente.
- Las normas que implican una transformación en el lugar, sea física, económica o social.
- Las normas que se basan en una relocalización de actividades humanas y económicas.

Se espera de estas normativas un enfoque proactivo, para que anticipen los impactos del cambio climático, reduzcan sus daños y aseguren beneficios en el futuro.

Se advierte que el cambio climático resulta un detonante para la modificación en los enfoques de conservación y por tanto, de las normativas que regulan la protección y uso racional de los recursos naturales. Adoptar legislaciones sobre adaptación implica que ya se reconoce lo inevitable de determinado nivel de cambios, que puede ser muy significativo, y la necesidad de prepararse para vivir con ellos.

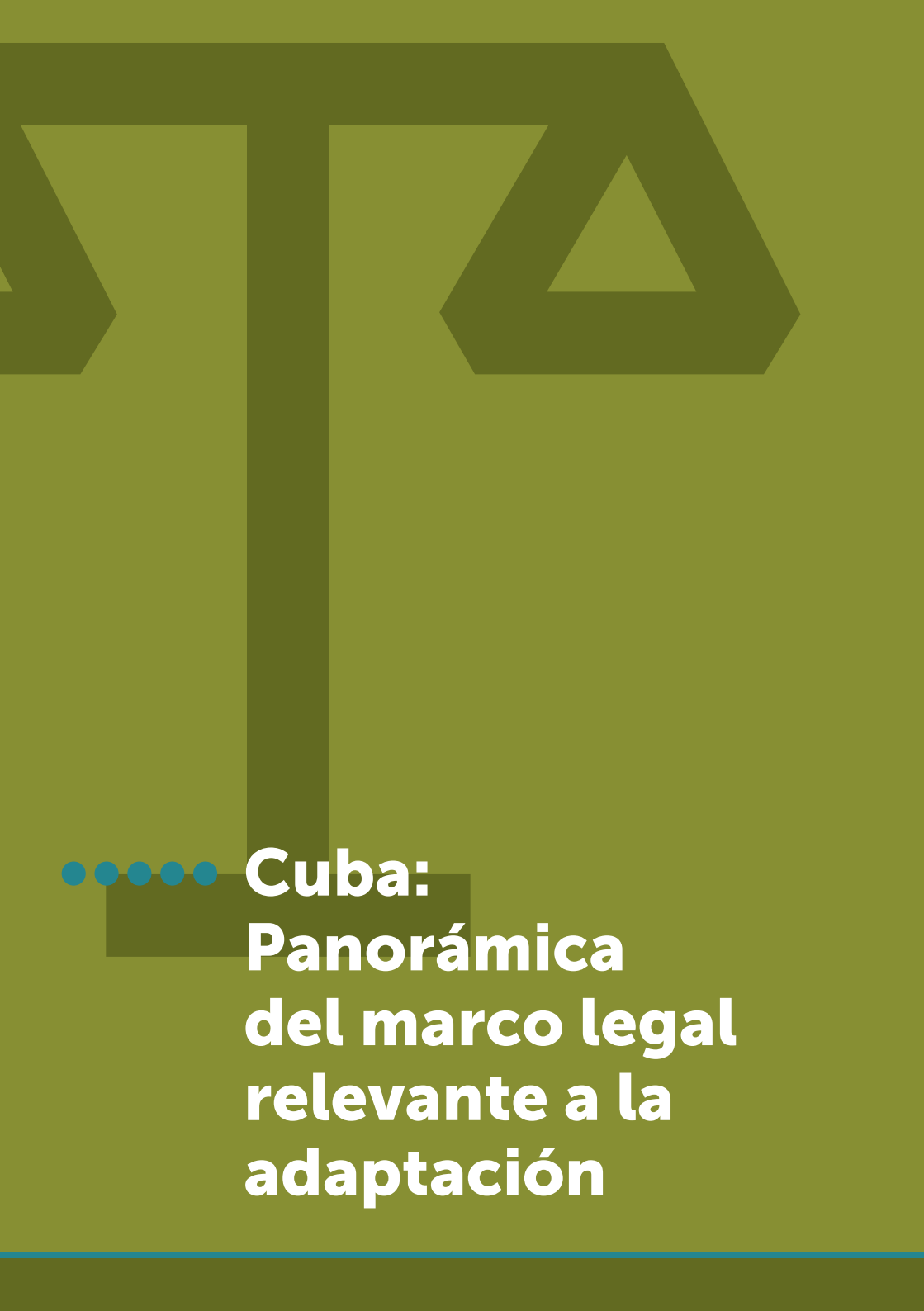
Por el contrario, mucho del derecho actual en materia de medio ambiente y recursos naturales, está escrito sobre los principios de estabilidad, permanencia y equilibrio y esto necesita revisarse. Las nuevas normativas para la adaptación se deben diseñar y aplicar con la finalidad de acomodar nuestras vidas a un mundo cada vez más dinámico y cambiante, donde la legislación tiene que aceptar y reconocer las transformaciones, aunque ello signifique contravenir el pensamiento tradicional bajo el cual legislamos para conservar.

También debido al cambio climático, es necesario revisar los horizontes temporales en los cuales proyectamos y aplicamos las normas. Asociados a los cambios del clima, se producen eventos, cuyas manifestaciones mayores y el grueso de los impactos, tienen lugar en el medio y largo plazos. Este es un gran reto para la legislación que tendrá que tutelar situaciones futuras e inciertas y normar para condiciones que pueden tardar décadas en expresarse con todos sus rasgos.

La efectividad de la regulación se verá asimismo enfrentada. La implementación de una normativa implica un costo, que puede ser elevado. Generalmente conlleva cambios en el marco institucional, recursos humanos, creación de capacidades, procesos de evaluación, monitoreo, vigilancia, inspección y control.

Este costo suele asumirse "a priori" a partir de la necesidad de la norma, pero no es igual cuando esa necesidad es inmediatamente evidente, que si está asociada a acontecimientos futuros e inciertos. Tal incertidumbre existe, aunque la ciencia nos confirme la alta probabilidad de determinados eventos climáticos, pues en muchos casos no hay certeza de dónde exactamente tendrán lugar los impactos, ni sus características finales o su magnitud.

Para lograr una normativa adecuada, es también necesario que la legislación se construya y aplique de manera flexible y mediante un proceso altamente participativo, para obtener información crítica de las comunidades y de la sociedad en general y poder así socializar mejor la necesidad y conveniencia de determinadas medidas y evaluar las opciones legales más apropiadas.



● ● ● ● ● **Cuba:**
Panorámica
del marco legal
relevante a la
adaptación

Cuba: Panorámica del marco legal relevante a la adaptación

EL MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ADAPTACIÓN

Si bien los estudios sobre los impactos del cambio climático en Cuba, se remontan a la década del 90, no es hasta el 2007 que se aprueba por el gobierno un primer conjunto de acuerdos, que se conoció con el nombre de “Programa Nacional de Enfrentamiento al Cambio Climático”. El mismo se centró en las medidas de adaptación y constituyó por mucho tiempo la principal herramienta por la que se daba seguimiento al tema.

Un nuevo documento programático ve la luz en 2011, bajo el nombre de “Directivas para la Implementación del Macroproyecto “Peligros y vulnerabilidad costera (2050-2100)”. Estas Directivas incluían acciones específicas dirigidas a la protección de los asentamientos humanos, las playas arenosas, los manglares y los arrecifes de coral.

En los documentos discutidos durante las sesiones del Sexto y Séptimo Congresos del Partido Comunista de Cuba, en el 2011 y 2016, respectivamente, se incluyeron análisis y pronunciamientos sobre el tema del cambio climático. Su enfrentamiento se tiene en cuenta en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, así como en el “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: ejes y sectores económicos estratégicos”, documentos respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

La evolución de estas políticas y de los conocimientos científicos que las sustentan, da lugar a la formulación y aprobación, en abril de 2017, del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático, comúnmente conocido como “Tarea Vida”. El

Plan se estructura en 5 Acciones Estratégicas y 11 Tareas Específicas. Las primeras se proyectan en dos direcciones principales: la protección de los asentamientos costeros y la adaptación en la actividad agropecuaria para la seguridad alimentaria. Por su parte, las 11 Tareas del Plan, son también de carácter estratégico.

Tareas del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático.

Tarea 1. Áreas Priorizadas

Tarea 2. Marco Legal

Tarea 3. Playas

Tarea 4. Gestión del agua

Tarea 5. Reforestación

Tarea 6. Arrecifes y pesca

Tarea 7. Ordenamiento

Tarea 8. Políticas sectoriales

Tarea 9. Monitoreo

Tarea 10. Percepción

Tarea 11. Financiación Internacional

De particular importancia para el tema que aquí se trata, resulta la **Tarea No.2**

“Implementar las normas jurídicas necesarias para respaldar la ejecución del Plan de Estado; así como asegurar su estricto cumplimiento, con particular atención en las medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad del patrimonio construido, priorizando los asentamientos costeros amenazados”

Se trata de la primera ocasión en que un instrumento de políticas públicas para enfrentar el cambio climático en Cuba, incorpora un mandato expreso para el fortalecimiento general del marco legal en este campo y seguramente va a tener una repercusión significativa en el desarrollo de la legislación.

Así, mientras la “Tarea Vida” no es una norma legal y no tiene por tanto un carácter jurídicamente vinculante, sí posee una fuerza política muy elevada. Es el primer documento público del país al que se cataloga como “Plan de Estado” y por tanto, tendrá un papel determinante para trazar las normativas futuras.

LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

Las normas constitucionales establecen el punto de partida en cualquier análisis de un marco legal nacional. La Constitución es la ley fundamental de un país y alberga las bases de su sistema político, económico y social.

La Constitución de la República de Cuba, se refiere expresamente al cambio climático en el contexto de las relaciones internacionales y su Artículo 16 declara que la "...República de Cuba basa las relaciones internacionales en el ejercicio de su soberanía y los principios antiimperialistas e internacionalistas, en función de los intereses del pueblo y, en consecuencia: f) promueve la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático, que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; el establecimiento de un orden económico internacional justo y equitativo y la erradicación de los patrones irracionales de producción y consumo".

Respecto a la protección del medio ambiente, la Constitución introduce el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano y reconoce el papel del Estado en su protección. Se reconoce también el deber ciudadano que complementa este derecho.

Constitución de la República de Cuba. Artículos 75 y 90j. Derecho a un medio ambiente sano y deber ciudadano.

Artículo 75. Todas las personas tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado.

El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo sostenible de la economía y la sociedad para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras.

Artículo 90. El ejercicio de los derechos y libertades previstos en esta Constitución implican responsabilidades. Son deberes de los ciudada-

nos cubanos, además de los otros establecidos en esta Constitución y las leyes: j) proteger los recursos naturales, la flora y la fauna y velar por la conservación de un medio ambiente sano.

También se relaciona con las temáticas aquí tratadas, el Artículo 11 de la Constitución, que define el ámbito de la soberanía y la jurisdicción del Estado.

Artículo 11. El Estado ejerce soberanía y jurisdicción:

a) sobre todo el territorio nacional, integrado por 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, el espacio aéreo que sobre estos se extiende y el espectro radioeléctrico

b) sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país

c) sobre los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y de las aguas suprayacentes a este, y el subsuelo del mar de la zona económica exclusiva de la República, en la extensión que fija la ley, de conformidad con el Derecho Internacional

d) sobre la plataforma continental en la extensión que fija la ley y conforme al Derecho Internacional.

Asimismo, ejerce jurisdicción en la zona contigua en correspondencia con el Derecho Internacional.

LA LEY DE MEDIO AMBIENTE

La Ley de Medio Ambiente, Ley 81 del 11 de marzo de 1997³, principal ley ambiental en el sistema jurídico cubano, tiene por objetivo establecer los principios que rigen la política ambiental y las normas básicas para regular la gestión ambiental del Estado y las acciones de los ciudadanos y la sociedad en general, con el fin de

³ Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición extraordinaria, no. 7, de 11 de julio de 1997.

proteger el medio ambiente y contribuir a alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible del país.

La ley no trata de manera directa el cambio climático. No obstante, existen diversas disposiciones que se pueden emplear en el contexto de la adaptación y la mitigación. Al respecto puede citarse el Artículo 3 de la Ley de Medio Ambiente que desarrolla el deber del Estado y la sociedad en general en la protección del medio ambiente y define los componentes integrantes de ese deber.

Artículo 3. Es deber del Estado, los ciudadanos y la sociedad en general proteger el medio ambiente mediante:

- a)** Su conservación y uso racional
 - b)** La lucha sistemática contra las causas que originan su deterioro
 - c)** Las acciones de rehabilitación correspondientes
 - d)** El constante incremento de los conocimientos de los ciudadanos acerca de las interrelaciones del ser humano, la naturaleza y la sociedad
 - e)** La reducción y eliminación de las modalidades de producción y consumo ambientalmente insostenibles
 - f)** El fomento de políticas demográficas adecuadas a las condiciones territoriales
-

En adición, el Artículo 6 de la Ley añade que “Es deber del Estado y de las personas naturales y jurídicas en general, participar en la prevención, mitigación y atención de los desastres naturales u otros tipos de catástrofes, en la solución de los problemas producidos por estos y en la rehabilitación de las zonas afectadas”

Son también muy significativos los principios y derechos que la Ley consagra en su Artículo 4.

Ley de Medio Ambiente. Principios:

Derecho a un medio ambiente sano, artículo 4 a): El Estado establece y facilita los medios y garantías necesarias para que sea protegido de manera adecuada y oportuna el derecho a un medio ambiente sano que es un derecho fundamental de todos los ciudadanos.

Deber ciudadano respecto a la protección del medio ambiente, artículo 4 b): La protección del medio ambiente es un deber ciudadano.

Aprovechamiento racional de los recursos naturales, artículo 4 c):

Los recursos naturales deben aprovecharse de manera racional, previniendo la generación de impactos negativos sobre el medio ambiente.

Principio de prevención, artículo 4 d): La prioridad de la prevención mediante la adopción de medidas sobre una base científica y con los estudios técnicos y socioeconómicos que correspondan.

Principio precautorio, artículo 4 d): En caso de peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, la falta de una certeza científica absoluta no podrá alegarse como razón para dejar de adoptar medidas preventivas.

Acceso a la información, artículo 4 e): Toda persona debe tener acceso adecuado, conforme a lo legalmente establecido al respecto, a la información sobre medio ambiente que posean los órganos y organismos estatales.

Finalmente, debe considerarse la importancia de la Ley en su conjunto, en tanto contiene una multitud de instituciones que son relevantes a la adaptación al cambio climático, como se puede observar a continuación en esta muestra de ellas.

Ley de Medio Ambiente. Tópicos relevantes a la adaptación:

Instrumentos de la política y la legislación ambientales

- El ordenamiento ambiental
- La licencia ambiental
- La evaluación de impacto ambiental
- El sistema de información ambiental
- El sistema de inspección ambiental estatal

Áreas específicas de protección

- Protección y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- Aguas y Ecosistemas Acuáticos (incluye aguas terrestres y ecosistemas marinos)

- La educación ambiental
 - La investigación científica y la innovación tecnológica
 - La regulación económica
 - Los regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal
-
- Ecosistemas Terrestres (incluye Suelos, Cuencas Hidrográficas, Patrimonio Forestal, Flora y Fauna Silvestre y Atmósfera)
 - Desastres naturales u otros tipos de catástrofes
 - Normas relativas a la agricultura sostenible
 - Uso sostenible de los recursos paisajísticos
 - Desarrollo sostenible del turismo
 - Preservación del patrimonio cultural asociado al entorno natural
 - Otras disposiciones relativas a la protección de la salud y la calidad de vida respecto a factores ambientales adversos
-

En definitiva, se cumple con la Ley Ambiental cubana lo ya apuntado con respecto a la legislación sobre adaptación en general. Aún sin una mención expresa, hay una multitud de preceptos que se pueden emplear con el fin de guiar las políticas para la adaptación a los efectos del cambio climático y muchos son también valiosos para la mitigación.

NORMATIVAS RELEVANTES EN ALGUNAS ÁREAS ESPECÍFICAS

Régimen de las zonas con regulaciones especiales

El Decreto Ley No. 331, del 30 de junio de 2015, establece el marco normativo de las “Zonas con regulaciones especiales”⁴. Se trata de una normativa relativamente reciente, que tiene como objetivos (Artículo 1) “establecer el concepto, los tipos y las categorías de las Zonas con Regulaciones Especiales, así como el procedimiento para la presentación y aprobación de las propuestas”.

⁴ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria No. 36 de 30 de octubre de 2015.

El Artículo 2 agrega que se considera Zona con Regulaciones Especiales “el área del territorio nacional con un tratamiento diferenciado en función de intereses medioambientales, histórico-culturales, económicos, de la defensa, la seguridad y el orden interior”.

Artículo 3. Tipos de Zonas con Regulaciones Especiales:

De Alta Significación Ambiental e Importancia Histórico-Cultural

De Desarrollo Económico

De Interés para la Defensa y la Seguridad

Aunque no hay una categoría expresa de zona que se refiera a la adaptación al cambio climático, puede considerarse de particular relevancia la denominada “Zona de Alta Significación Ambiental e Importancia Histórico-Cultural”, definida (Artículo 4) como “el territorio delimitado con alta fragilidad y vulnerabilidad de sus valores naturales, ecológicos e histórico-culturales, que ante acciones presentes o futuras de desarrollo económico y social o con alto grado de alteración y degradación por acciones pasadas, comprometen el desarrollo sostenible o conllevan a la pérdida de su carácter patrimonial”.

Esta a su vez, engloba diversas subcategorías de importancia para el tema que tratamos.

Artículo 6. La Zona de Alta Significación Ambiental e Importancia Histórico-Cultural: categorías:

Áreas protegidas

Monumentos nacionales y locales

Cuencas hidrográficas

Zonas de pesca y caza

Zona costera

Las propuestas de declaración, modificación o extinción de las zonas con regulaciones especiales se presentan por los jefes de los órganos, organismos de la Administración Central del Estado y entidades nacionales al Instituto de Planificación Fisi-

ca, el que las somete a la consideración del Consejo de Ministros (Artículo 12).

Estas Zonas, según corresponda, “deben contar con un Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano ajustado a su escala, que contemple las regulaciones territoriales y urbanísticas, los planes de manejo y las disposiciones especiales que se establezcan para la protección de intereses económicos, medioambientales, histórico-culturales, de la defensa, la seguridad y el orden interior” (Artículo 14).

Algunas de estas categorías cuentan además con un régimen legal particular, como es el caso de las áreas protegidas. El Decreto Ley 201 del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, del 23 de diciembre de 1999⁵, establece el régimen legal para la aprobación y la gestión de dichas áreas y las atribuciones y funciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Asimismo regula el control y la administración de las distintas categorías de áreas protegidas, su propuesta y declaración, el régimen de protección y el otorgamiento de las autorizaciones para la realización de actividades en ellas.

Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria No.84, de 24 de diciembre de 1999.

Las áreas protegidas son partes determinadas del territorio nacional, declaradas con arreglo a la legislación vigente, e incorporadas al ordenamiento territorial, de relevancia ecológica, social e histórico-cultural para la nación y en algunos casos de relevancia internacional, especialmente consagradas, mediante un manejo eficaz, a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos naturales, históricos y culturales asociados, a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación y uso sostenible.

En lo que a la Tarea Vida compete, estas disposiciones sobre zonas con especial protección, son relevantes, de manera general, a muchos elementos de su contenido.

⁵ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria No.84, de 24 de diciembre de 1999.

Disposiciones sobre desastres naturales u otros tipos de catástrofes

Tienen relevancia para la adaptación, las disposiciones relativas a los desastres naturales y otros tipos de catástrofes. La Ley de Medio Ambiente contiene un Título dedicado al tema. Estas normas remiten a lo que se regula por la legislación relativa al Sistema de la Defensa Civil.

Ley de Medio Ambiente. Título Octavo. Desastres naturales u otros tipos de catástrofes

Artículo 129.- Las actividades de prevención, preparación, respuesta y recuperación, relacionadas con los desastres naturales u otros tipos de catástrofes se regulan por la legislación relativa al sistema de medidas de la Defensa Civil.

Artículo 130.- El Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil es el órgano encargado de velar por el cumplimiento de las medidas de defensa civil y tiene como atribuciones y funciones las de organizar, coordinar y controlar el trabajo de los órganos y organismos estatales, las entidades económicas e instituciones sociales, en interés de evitar y minimizar las posibles pérdidas humanas, daños materiales y otros trastornos sociales, económicos y ambientales que provocan los desastres.

Artículo 131.- El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, en coordinación con el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil, participa en la organización y dirección de las acciones destinadas a minimizar las consecuencias que sobre el medio ambiente provoquen los desastres.

Son también de importancia las disposiciones relacionadas en el Artículo 13 (inciso n), sobre las obligaciones generales de los Organismos de la Administración Central del Estado. En ellas se incluye: “Elaborar, participar y ejecutar, conforme establezca el Estado Mayor Nacional de la Defensa, Civil los planes para la prevención y enfrentamiento de desastres naturales u otros tipos de catástrofes que dañen el medio ambiente, proponiendo las normas que correspondan”.

Por su parte, la Ley No. 75 de la Defensa Nacional, del 21 de diciembre de 1994, dispone en su Artículo 26 correspondiente al capítulo XIV, la manera en que se integra el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil; mientras que el Decreto Ley 170, del Sistema de Medidas de la Defensa Civil, de fecha 8 de mayo de 1997⁶, establece las medidas de esta entidad que permiten prevenir y minimizar las afectaciones por la ocurrencia de desastres naturales u otro tipo de catástrofes.

Esta norma dispone además, el sistema de aviso de la Defensa Civil para la protección de la población y los objetivos económicos. En su Artículo 17 señala que es obligatorio, para todos los órganos, organismos y entidades, presentar y compatibilizar con el Estado Mayor de la Defensa Civil los estudios y evaluaciones de peligro, vulnerabilidad, riesgo natural y tecnológico y las propuestas de planes de reducción de desastres.

El Decreto Ley No. 262, "Reglamento para la compatibilización del desarrollo económico-social del país con los intereses de la defensa", establece la consulta obligatoria de todas las inversiones realizadas en el país, al correspondiente nivel de la Defensa Civil, con el fin de incorporar las medidas de reducción de riesgo de desastres. Esto incluye los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional⁷.

En lo que a la Tarea Vida compete, estas disposiciones son relevantes a diversos elementos de su contenido, y en particular a las Tareas 7 y 9.

Tarea Vida. Desastres naturales y otros tipos de catástrofes.

Tarea 7:

Indica la introducción de los resultados científicos del Macroproyecto sobre Peligros y Vulnerabilidad de la zona costera (2050-2100); así como los Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo en el ciclo de reducción de desastres.

⁶ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria No.16 de 19 de mayo de 1997.

⁷ Gaceta Oficial de la Republica de Cuba No. 31, 20 de mayo de 1999.

Tarea 9:

Llama a “Fortalecer los sistemas de monitoreo, vigilancia y alerta temprana para evaluar sistemáticamente el estado y calidad de la zona costera, el agua, la sequía, el bosque, la salud humana, animal y vegetal”

Protección de la zona costera

De mucha relevancia a la adaptación en Cuba, es el Decreto Ley 212 de 8 de agosto de 2000 “Gestión de la zona costera”⁸. Este Decreto Ley define la zona costera y su zona de protección y establece una clasificación que atiende a la estructura y configuración de los distintos tipos de costas, criterios a partir de los que se establece la extensión de dicha zona. Instituye, además, el límite exterior de la zona costera hacia el mar, fijándolo sobre el borde de la plataforma insular del territorio.

Objetivo del Decreto Ley 212:

Establecer las disposiciones para la delimitación, la protección y el uso sostenible de la zona costera y su zona de protección, conforme a los principios del manejo integrado de la zona costera.

La norma comprende regulaciones para la señalización de la zona costera, refiere los componentes que la integran, define las diversas responsabilidades institucionales y reglamenta los usos de esta zona, incluyendo cuáles son las infraestructuras permitidas. Establece también un régimen de prohibiciones. La ejecución de obras o actividades en la zona costera y de protección queda condicionada a que se obtenga la licencia ambiental y se cumpla con los requisitos de esta.

Con ese amplio marco de regulaciones sobre la costa, el Decreto Ley 212, aunque omiso en un tratamiento expreso del cambio climático, crea las bases de un sólido régimen para la protección de los ecosistemas costeros, mediante el cual se pueden favorecer de manera directa o indirecta las acciones de adaptación.

⁸ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria No. 68 del 14 de agosto de 2000.

Su normativa debe considerarse particularmente relevante para la instrumentación, dentro de la Tarea Vida, de las Acciones Estratégicas 1 y 2 y de la Tarea 3.

La Tarea Vida en la zona costera, relevancia del Decreto Ley 212

Acciones Estratégicas

1. No permitir las construcciones de nuevas viviendas en los asentamientos costeros amenazados que se pronostica su desaparición por inundación permanente y los más vulnerables. Reducir la densidad demográfica en las zonas bajas costeras
 2. Desarrollar concepciones constructivas en la infraestructura, adaptadas a las inundaciones costeras para las zonas bajas
 5. Planificar en los plazos determinados los procesos de reordenamiento urbano de los asentamientos e infraestructuras amenazadas, en correspondencia con las condiciones económicas del país. Comenzar por medidas de menor costo, como soluciones naturales inducidas (recuperación de playas, reforestación)
-

Tareas

Tarea 3. Conservar, mantener y recuperar integralmente las playas arenosas del archipiélago cubano, priorizando las urbanizadas de uso turístico y reduciendo la vulnerabilidad estructural del patrimonio construido.

En estos momentos, se evalúa la actualización de la legislación costera cubana, a partir de la cual se generará una nueva normativa, donde el tratamiento del tema climático será más profundo y detallado. Entre otros elementos, esa nueva normativa debe fortalecer el papel protector de las playas arenosas, los manglares y las crestas arrecifales y lograr una mayor consideración de fenómenos como la intrusión salina y las subsecuentes afectaciones a acuíferos terrestres.

Las aguas terrestres

La norma principal respecto a los recursos hídricos, es la Ley 124, “De las Aguas Terrestres”, del 14 de julio de 2017⁹. De manera general es muy relevante a la adaptación, pero es también la primera vez en el marco legal nacional, que una norma legal trata de manera expresa esta materia, mediante la declaración de medidas para reducir la vulnerabilidad ante los efectos actuales o esperados de los cambios del clima. Así aparece referido desde los objetivos de la Ley.

Objetivos de la Ley de las Aguas Terrestres. Artículo 2

a) Ordenar la gestión integrada y sostenible de las aguas terrestres, recurso natural renovable y limitado, en función del interés general de la sociedad, la salud, el medio ambiente y la economía

b) establecer las medidas para la protección de las aguas terrestres sobre la base de su planificación y preservación, en armonía con el desarrollo económico y social sostenible y la protección del medio ambiente

c) establecer las medidas para la reducción de desastres por la incidencia, fundamentalmente, de los eventos hidrometeorológicos extremos en las aguas terrestres y **la adaptación al cambio climático**¹⁰

La adaptación aparece también referida en la Ley, como componente de muchas de sus instituciones.

Ley de Aguas Terrestres. Artículos donde la adaptación se trata de manera expresa

- **Artículo 9**, relativo a la gestión integrada del agua en las cuencas hidrográficas
 - **Artículo 32**, sobre la protección y seguridad de la infraestructura hidráulica
-

⁹ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria de 16 de noviembre de 2017

¹⁰ El subrayado fue agregado por el autor

• **Título IX**, que trata “De la prevención y respuesta a las inundaciones y sequías y de la adaptación al cambio climático y donde la adaptación es referida en su relación con los Planes de Reducción de Desastres (Artículo 91), los Planes de Desarrollo Hidráulico (Artículo 92) y la prevención y respuesta a las inundaciones (Artículo 93) y las sequías (Artículo 99)

El Decreto No. 337¹¹ contiene el Reglamento de la Ley No. 124 y desarrolla varios de estos elementos relativos a la adaptación. Este marco legal sobre las aguas terrestres, es particularmente relevante a la Tarea 4 de la “Tarea Vida”.

La Tarea Vida y las aguas terrestres

Tarea 4:

Asegurar la disponibilidad y uso eficiente del agua como parte del enfrentamiento a la sequía, a partir de la aplicación de tecnologías para el ahorro y la satisfacción de las demandas locales. Elevar la infraestructura hidráulica y su mantenimiento, así como la introducción de acciones para la medición de la eficiencia y productividad del agua.

Bosques

La principal norma sectorial sobre los bosques en Cuba, es la Ley Forestal, Ley 85 del 21 de julio de 1998¹². La relevancia de esta Ley para la adaptación, se hace notar desde que se plasman sus Objetivos.

Objetivos de la Ley Forestal

Artículo 1.- La presente Ley se denomina Ley Forestal y tiene como objetivos:

a) Establecer los principios y las regulaciones generales para la protección, el incremento y desarrollo sostenible del patrimonio forestal de la nación

¹¹ Publicado en la misma Gaceta Oficial que la Ley.

¹² Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria, No.46 de 31 de agosto de 1998.

- b)** Controlar los recursos del patrimonio forestal por medio de las regulaciones establecidas y de los órganos y organismos competentes

- c)** Promover e incentivar la repoblación forestal con fines económicos, de protección o sociales, así como los manejos silvícolas en plantaciones y bosques naturales

- d)** Conservar los recursos de la diversidad biológica asociados a los ecosistemas forestales

- e)** Proteger los bosques contra los desmontes, las talas irracionales, los incendios forestales, el libre pastoreo, las plagas y enfermedades, así como de otras acciones que los puedan afectar

- f)** Regular el uso múltiple y sostenible del patrimonio forestal y promover el aprovechamiento racional de los productos no madereros del bosque

El Artículo 8 de la Ley define las facultades del Ministerio de la Agricultura, como organismo rector en la materia, las que incluyen:

“e) regular, en coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, la gestión en cuanto a la protección de los manglares u otra vegetación costera en los cayos, canales, ensenadas, caletas y zonas costeras a orillas del mar y otros lugares que puedan servir de refugio a los recursos marinos y pesqueros y de protección a otros recursos naturales”

La Ley declara una categoría de Bosques Protectores del Litoral (Artículo 20), a los que define como aquellos situados a lo largo de las costas de la Isla de Cuba, la Isla de la Juventud y en los cayos adyacentes en toda su extensión para la defensa del país y los que contribuyen en general a la conservación de los ecosistemas costeros. También tienen gran importancia como refugio y reservorio de especies de la fauna terrestre marina.

El Artículo 21 señala que en las zonas declaradas como bosques protectores no se podrán efectuar actividades que ocasionen la

eliminación permanente de la vegetación. El Artículo 27 añade a su vez, que no se podrán realizar talas de explotación, independientemente de la categoría a que pertenezcan y quedarán sujetos a un régimen especial de protección, entre otras, las fajas forestales a partir de la línea de costa y los bosques de los cayos.

La legislación complementaria a la Ley Forestal es también de relevancia para la adaptación e incluye, entre otras, la Resolución No. 330 del 7 de septiembre de 1999, del Ministerio de la Agricultura. Esta contiene el Reglamento de la Ley Forestal, mediante el cual se estructura el Servicio Forestal y se disponen las normas para la clasificación de los bosques y los proyectos forestales, entre otras materias. Por su parte, el Decreto 280 del 19 de marzo de 2007, establece el “Sistema de Reforestación”.

Este marco legal sobre los bosques, aplica en particular a la instrumentación de la Tarea 5 en la “Tarea Vida”.

La Tarea Vida y el patrimonio forestal

Tarea 5:

Dirigir la reforestación hacia la máxima protección de los suelos y las aguas en cantidad y calidad; así como a la recuperación de los manglares más afectados. Priorizar los embalses, canales y franjas hidrorreguladoras de las cuencas tributarias de las principales bahías y de las costas de la plataforma insular.

Suelos

Las principales normas sectoriales sobre suelos se encuentran en el Decreto 179 de 1993 sobre “Protección, Uso y Conservación de los Suelos y sus Contravenciones”¹³. Se trata de una de las disposiciones más antiguas en lo que respecta a la protección de recursos naturales específicos en Cuba y requiere de actualización a corto plazo. No obstante, su implementación

¹³ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria, La Habana, 26 de febrero de 1993. Año XCI, Número 4.

puede aun ser eficiente de diversas maneras para alcanzar los propósitos de la adaptación.

Objetivos principales del Decreto 179

a) Establecer el control sobre la protección, el uso, la conservación, el mejoramiento y la rehabilitación de los suelos

b) Determinar el orden de utilización de los suelos, su control y levantamiento cartográfico, así como su caracterización y clasificación

c) Conservar y proteger la fertilidad y la productividad de los suelos, mediante el control de la erosión, la salinidad, la acidez y otras causas, que puedan dañarlos

ch) Proteger los suelos agrícolas y forestales contra los efectos derivados de explotaciones mineras, geológicas, instalaciones industriales, socioeconómicas, de materiales de construcción y de obras hidráulicas, de conformidad con lo que se disponga al efecto

d) Determinar las contravenciones personales, y las medidas administrativas a imponer por las violaciones de las disposiciones de este Decreto

Este marco legal sobre los suelos es muy importante para la Acción Estratégica 4 y las Tareas 5 y 8 de la "Tarea Vida".

La Tarea Vida: suelos y agricultura

Acciones Estratégicas

3. Adaptar las actividades agropecuarias, en particular las de mayor incidencia en la seguridad alimentaria del país, a los cambios en el uso de la tierra como consecuencia de la elevación del nivel del mar y la sequía

4. Reducir las áreas de cultivos próximas a las costas o afectadas por la intrusión salina. Diversificar los cultivos, mejorar las condiciones de los suelos, introducir y desarrollar variedades resistentes al nuevo escenario de temperaturas

Tareas

Tarea 5. Refiere que se debe dirigir la reforestación hacia la máxima protección de los suelos

Tarea 8. Define sectores prioritarios para implementar y controlar las medidas de adaptación, lo cual incluye al agropecuario

Pesca

En materia de pesca, hasta fecha reciente la norma principal en Cuba fue el Decreto Ley 164, Reglamento de Pesca, aprobado en 1996¹⁴. Dicha norma acogía diferentes medidas que se han sugerido para el enfrentamiento a los impactos del cambio climático en los recursos pesqueros y marinos, y que son igualmente buenas prácticas para la protección de estos recursos. Ella incluía:

- La eliminación de las artes de pesca más agresivas para con las especies y el medio.
- La implementación de tallas mínimas para las capturas de diferentes especies.
- El control del esfuerzo pesquero en momentos de reproducción de algunas especies en situación crítica.
- Regímenes especiales de protección para especies que contribuyen a la salud de las barreras arrecifales.
- La implantación de vedas de captura más amplias, en períodos reproductivos.

¹⁴ Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Ordinaria, La Habana, lunes 22 de julio de 1996, Año XCIV. Número 26 Página 405. Una nueva Ley de Pesca fue adoptada el 19 de julio de 2019. Sin embargo al momento de concluir este material, la Ley y sus normas complementarias aun no habían sido promulgadas en la Gaceta Oficial, lo cual limitó su análisis. En esa situación, decidimos mantener las referencias a la norma previa.

El Decreto Ley sobre las Zonas con Regulaciones Especiales, al cual ya nos referimos, incluye dentro de la categoría de “Zona de Alta Significación Ambiental e Importancia Histórico-Cultural”, a la Zona de Pesca, definida como “el área con características geográficas específicas, que presenta abundantes recursos acuáticos, cuya extracción permite el desarrollo económico y social de una comunidad pesquera asociada”.

Este marco legal sobre la pesca y los recursos marinos es de relevancia en las Tareas 6 y 7 del Plan de Estado.

Pesca y protección de los recursos marinos en la Tarea Vida

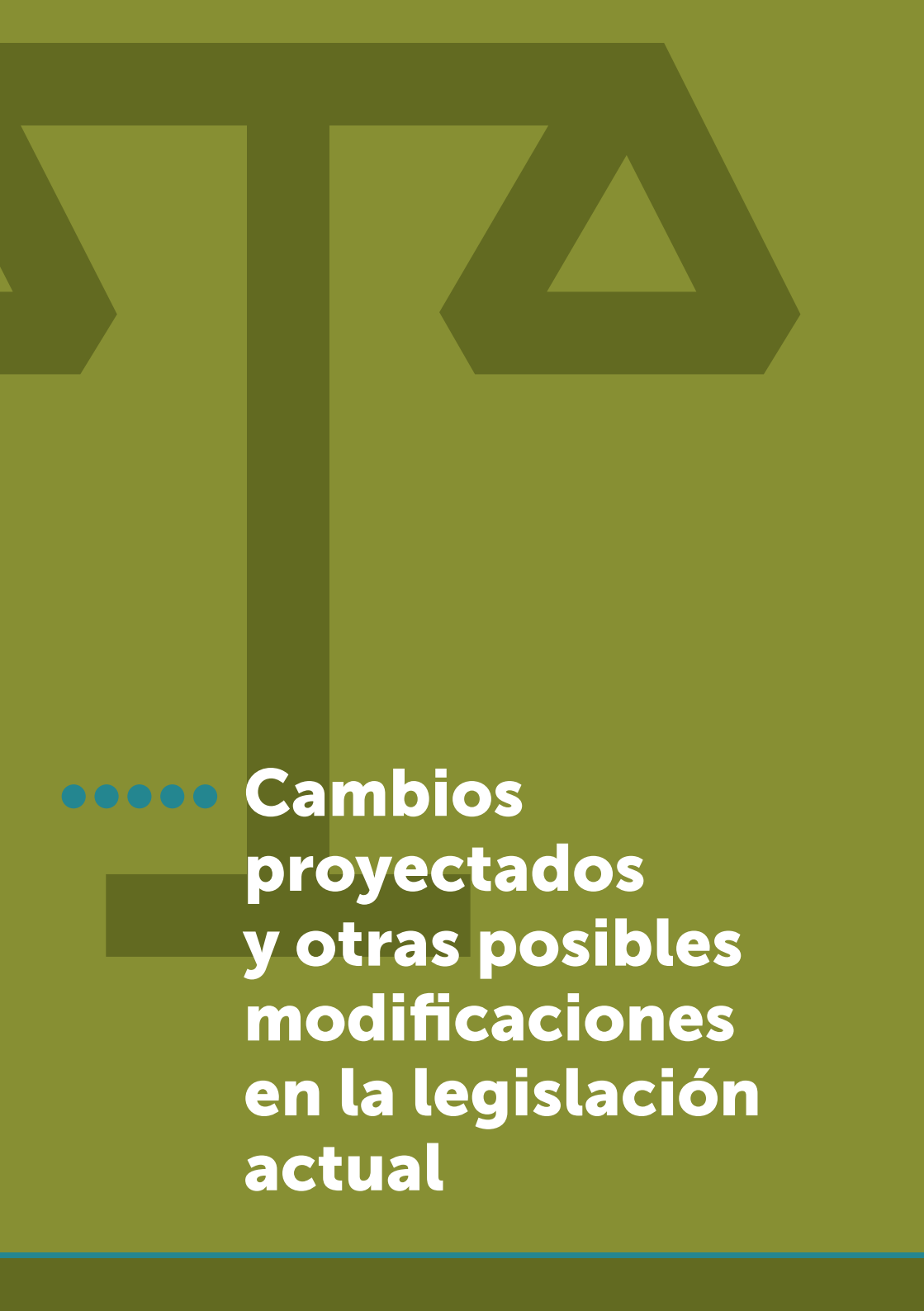
Tarea 6:

Detener el deterioro, rehabilitar y conservar los arrecifes de coral en todo el archipiélago, con prioridad en las crestas que bordean la plataforma insular y protegen playas urbanizadas de uso turístico. Evitar la sobrepesca de los peces que favorecen a los corales.

Tarea 8:

Incluye a la pesca como uno de los sectores prioritarios para la implementación de las medidas de adaptación.





**Cambios
proyectados
y otras posibles
modificaciones
en la legislación
actual**

Cambios proyectados y otras posibles modificaciones en la legislación actual

El hilo conductor para identificar la legislación relacionada con el cambio climático, en la sección anterior, ha sido la manera en que satisface o aplica al marco de políticas públicas vigentes en el país en esta materia, y en particular el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático en la República de Cuba “Tarea Vida”. Para examinar ahora algunos cambios y actualizaciones, que pudiera considerar en el futuro la legislación nacional, se seguirá también ese sistema, en particular, para analizar las opciones de normativas específicas.

ADECUACIONES AL MARCO GENERAL

Las soluciones jurídicas sobre el tema de la adaptación al cambio climático, deben procurarse preferentemente, dentro de los marcos legales específicos donde los impactos tienen lugar, incluyendo los correspondientes a las aguas, suelos, bosques, la diversidad biológica y en la regulación de las actividades sectoriales como la agricultura, la pesca, el turismo, la construcción, la salud, el transporte, entre otras.

Bajo esta concepción, no debiera favorecerse el desarrollo de leyes u otras disposiciones generales sobre “el cambio climático”, pues con ello pueden crearse solapamientos y conflictos con la legislación sobre medio ambiente y para el uso racional de los recursos naturales. No obstante, esto tiene dos excepciones que deben mencionarse y en las que el país ya hoy trabaja. La primera se refiere a la inserción del enfrentamiento al cambio climático, en la legislación ambiental general y más específica-

mente, en la Ley de Medio Ambiente. Diversas razones aconsejan el dictado en Cuba de una nueva Ley de Medio Ambiente, que reemplace la vigente, que ya data de 1997. Esta nueva Ley debe dar un tratamiento mucho mayor al enfrentamiento al cambio climático.

En particular, para reforzar el marco legal de la adaptación, la nueva ley podría considerar:

- Revisar los procedimientos para la evaluación del impacto ambiental, con el fin de asegurar que en ella se consideren los impactos del cambio climático y las medidas de adaptación necesarias. En particular la “evaluación ambiental estratégica” constituye una herramienta eficaz en este sentido. En otros países se ha comenzado también a delinear nuevas medidas como la llamada “evaluación ambiental inversa”, para considerar la adaptación al cambio climático en proyectos, planes y programas. Esta herramienta evalúa un “ambiente transformado” a partir de los efectos adversos del cambio climático y el modo en que ellos pueden afectar el desempeño de un proyecto, plan o programa.
- Modificar el sistema de licencias y permisos, para ajustarlo a las exigencias normativas que exige el cambio climático.
- Incrementar en este campo el empleo de instrumentos económicos, incluidas las medidas tributarias, arancelarias y de seguros, entre otras.
- Revisar y perfeccionar el marco normativo en materia de desastres, sobre la base de los impactos actuales del cambio climático y los escenarios climáticos prospectivos.
- Reforzar el papel de los cuerpos de inspección y fiscalización ambiental, respecto al control de las medidas para la adaptación
- Fortalecer el papel de los gobiernos locales e incrementar la descentralización de la gestión y el control de las medidas para el enfrentamiento al cambio climático, bajo la autoridad de los gobiernos

- Perfeccionar los mecanismos para incrementar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones relativos a la adaptación al cambio climático.

Al propio tiempo y para reforzar el marco institucional del Plan de Estado, está hoy en proceso de conciliación una norma, con rango de Decreto, que definirá las responsabilidades institucionales de las diferentes ramas del gobierno, tanto a nivel central, como de las autoridades locales. A este Decreto se le ha denominado “Del Enfrentamiento al Cambio Climático”.

Decreto “Del Enfrentamiento al Cambio Climático”. Versión Agosto 2019.

Artículo 1. Son objetivos del presente Decreto:

- a) Fortalecer el marco institucional para el enfrentamiento al cambio climático estableciendo las responsabilidades, funciones y atribuciones de los órganos y organismos estatales, del sector empresarial y los gobiernos provinciales y municipales.
 - b) Priorizar acciones de adaptación y mitigación al cambio climático vinculadas a la seguridad alimentaria, el uso de la energía renovable, la eficiencia energética, el ordenamiento territorial y urbano, el patrimonio cultural, la pesca, la agropecuaria, la salud, el turismo, la construcción, el transporte, la industria y el manejo integral de los bosques.
 - c) Priorizar la atención a las medidas de adaptación al cambio climático y la gestión para la reducción del riesgo de desastres con énfasis en la protección de las personas en las poblaciones vulnerables; en el ordenamiento del territorio y las que resulten de la implantación de las políticas sectoriales y de enfrentamiento en la zona costera.
 - d) Fortalecer las acciones de mitigación, conforme a las prioridades del desarrollo económico y social del país.
 - e) Priorizar las inversiones para la implementación de las medidas y acciones nacionales para el enfrentamiento al cambio climático, en materia de mitigación y adaptación.
-

f) Promover la capacitación científica y la innovación en función de las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

PROYECCIONES PARA LAS LEGISLACIONES SECTORIALES Y OTRAS NORMAS RELEVANTES

Para indicar cambios actuales o prospectivos en otras legislaciones sectoriales o relativas a los recursos naturales, empleamos nuevamente el marco que proporciona el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático (Tarea Vida) y nos concentramos en aquellas Acciones Estratégicas y Tareas que a nuestro juicio van a demandar mayor elaboración normativa.

Elementos de la Tarea Vida en que pueden apoyarse los cambios normativos

Asentamientos humanos (Acciones Estratégicas 1, 2 y 5)

Posibles actualizaciones o cambios que pudieran requerir las normas existentes

Aunque la norma principal sobre la Planificación Física en Cuba, es bastante antigua (Decreto 21 de 1978) y desde hace tiempo se prevé una revisión integral, hay múltiples regulaciones más actuales producidas por el Instituto de Planificación Física u otras instancias. Para reforzar ese marco, en lo que a la adaptación se refiere, se pudieran considerar normativas relativas a:

Los procesos de relocalización de asentamientos amenazados por el cambio climático

En general, la planificación de las relocalizaciones no tiene hoy un marco legal específico. Una normativa en este sentido pudiera considerar esta opción como una medida inevitable en casos extremos, a la que se debe acudir después que se han agotado todas las otras

opciones. Estas otras alternativas y la manera en que se les da una consideración previa, deberían ser uno de los elementos tratados en esta norma, que además regularía:

- **La priorización de las medidas de protección**, incluyendo medidas ingenieras, duras o blandas, que se aplican en la zona costera, con preferencia en las soluciones basadas en la naturaleza y que consideran los servicios de los ecosistemas.
- **El acomodamiento**. Se incluyen aquí las medidas relativas a los cambios en la construcción de viviendas y otros cambios ingenieros que permiten que la vida y las actividades humanas prosigan en circunstancias donde se ha elevado el nivel medio del mar.
- **Las medidas que significan desplazamiento físico**. Una variante intermedia a una relocalización total, es la relocalización de las viviendas ubicadas en la zona inmediata a la costa y de las viviendas o grupos de ellas que no dispongan en la actualidad de los servicios técnicos básicos (agua, saneamiento, electricidad). En estas áreas se rehabilitarían los ecosistemas costeros, creando una franja protectora, mientras que el resto del asentamiento se mantiene en la zona costera, pero más protegido.
- **El proceso de información y sensibilización pública**. En los casos de relocalizaciones planificadas, la consulta debe involucrar tanto a las comunidades o pobladores que se relocalizan, como a los habitantes en las áreas de destino, lo cual debe quedar así consagrado en el marco normativo.

*Asentamientos
humanos
(continuación)*

• **El empleo de instrumentos económicos.**
Los instrumentos económicos pueden contribuir a disminuir la vulnerabilidad y promover la sostenibilidad, alentando conductas individuales y sociales, favorables a la adaptación. Hay diversas experiencias internacionales en este campo.

Por ejemplo pueden existir líneas de créditos que operen en condiciones muy favorables para acciones constructivas en zonas más seguras. Las construcciones en las áreas más vulnerables no estarían permitidas y en los casos en que sea necesario construir o reconstruir en zonas de cierta sensibilidad, el crédito operaría bajo reglas más onerosas.

De similar manera puede emplearse el seguro, concediéndolo contra desastres en zonas más seguras bajo condiciones favorables, mientras que no aplicaría en las áreas más vulnerables o sus primas serían mucho más altas.

Estas medidas sobre los créditos y los seguros – puede involucrarse también el sistema tributario- irían acompañadas de otras acciones para favorecer relocalizaciones voluntarias, a partir de crear condiciones, servicios y opciones laborales, en áreas más seguras.

Estas normativas deben considerar también el régimen legal de las nuevas viviendas y terrenos aledaños.

El mecanismo de evaluación y seguimiento de las poblaciones relocalizadas y de la efectividad del proceso. Idealmente, el proceso de relocalización debe mejorar y como mínimo conservar los niveles de vida de estas poblaciones.

Las normas que disponen nuevos estándares y modalidades constructivas

Estas normas crearían el marco legal para cambiar el modo en que fabricamos o restauramos, tanto en términos de las tipologías constructivas, como de los materiales que empleamos. Hay que pasar aquí de los enfoques tradicionales a una visión innovativa, que considere las tecnologías y diseños más actuales, pero también recuperar muchas prácticas tradicionales, como la captura de agua de lluvia.

Agricultura (Acciones Estratégicas 3 y 4)

Al respecto, ya se ha comentado que las disposiciones sobre suelo, vigentes desde 1993, requieren una actualización. Algunas disposiciones asociadas a la adaptación al cambio climático que el nuevo marco normativo sobre los suelos pudiera considerar, incluyen:

- Un régimen legal para regionalizar los cultivos agrícolas, teniendo en cuenta las particularidades climáticas de las diferentes zonas productivas.
- Procedimientos y normas que favorezcan la selección e introducción de variedades agrícolas más resistentes a condiciones climáticas extremas.
- Regulaciones para fortalecer la conservación, in situ y ex situ, del material genético de las principales especies silvestres, parientes de las especies cultivadas.
- El perfeccionamiento del sistema de vigilancia de agentes nocivos a la sanidad vegetal y animal.

*Agricultura
(continuación)*

- La introducción de normas para los sistemas de cultivo y labranza, encaminadas a aprovechar al máximo el agua de riego.

Tarea 3. Playas

La modificación en curso del Decreto Ley sobre la zona costera, incluye hoy diversas ideas al respecto, entre otras:

- El establecimiento de un Registro o Catálogo de Playas Cubanas que contenga la información básica de cada una de las playas del archipiélago cubano y bajo el cual se mantendría un sistema de información y evaluación actualizada al respecto.
- La reglamentación de los procesos de recuperación y mejora de las playas, incluyendo un mecanismo de certificación.

Tarea 4. Uso racional del agua

El dictado de la reciente Ley de Aguas Terrestres y su reglamento, crean las bases de un marco legal muy actualizado en esta materia, que requerirá de desarrollos reglamentarios, ya sea mediante nuevas resoluciones o normas o por la modificación de las existentes. Algunas ideas que pueden considerarse incluyen:

- La adopción de metodologías e instrumentos para la evaluación y uso de herramientas como la huella hídrica o el agua virtual, que sirven como medidores de la eficacia del empleo del agua y adquieren particular importancia en escenarios de escasa disponibilidad.
- Introducir disposiciones en materia del planeamiento de diques y presas, que incluyan la

*Uso racional del agua
(continuación)*

dimensión de la adaptación al cambio climático y la prevención y reducción de desastres.

- La revisión y actualización de las disposiciones que regulan los usos de las aguas subterráneas.
- Fortalecer las regulaciones relativas al uso del agua para riego y, en general, las medidas para asegurar su uso en la agricultura, en condiciones de un clima cambiante.
- Establecer regulaciones y medidas para reducir los consumos de agua en la producción y los servicios, incrementar el ahorro con la introducción de políticas que lo estimulen, que incluye las políticas de precios.

Tarea 5. Reforestación

Hoy se debate la necesidad de reformar la Ley Forestal de 1998. Si ello ocurre, seguramente el tema climático recibirá un tratamiento más detallado que pudiera incluir disposiciones relativas a:

- Fortalecer la normativa encaminada a la protección de la vegetación costera e implementar una estrategia de conservación con las especies amenazadas por el ascenso del nivel del mar.
- Establecer regímenes especiales de protección para los bosques costeros y otros espacios sensibles de ser impactados o que cumplen una función relevante en la adaptación al cambio climático.
- Disponer la revisión de los planes forestales actuales para examinar, a la luz de la adapta-

*Reforestación
(continuación)*

ción al cambio climático, los factores físicos, ambientales y sociales que afectan al bosque.

- Establecer reservas de especies forestales claves, para asegurar la disponibilidad de un banco genético con suficiente diversidad que soporte los programas de mejoramiento y de reemplazo de especies y que requiera la adaptación al cambio climático.

**Tarea 6.
Corales y recursos
pesqueros**

La legislación sobre pesca y recursos marinos ha concluido recientemente un importante proceso de actualización. En lo que a corales respecta ello debiera incluir reglamentaciones específicas para su protección.

**Tarea 7. Ordena-
miento Territorial**

Ver lo comentado al respecto para las Acciones Estratégicas 1, 2 y 5.

**Tarea 8.
Políticas
Sectoriales**

Bajo esta Tarea se define un conjunto amplio de sectores que deben aplicar programas de adaptación y mitigación. Algunas normativas sectoriales específicas, podrían estar dirigidas a:

Bosques

Establecer los procedimientos técnicos, organizativos y legales pertinentes para la creación y actualización periódica del Registro Forestal de Carbono, como instrumento que facilite la evaluación temporal del comportamiento del bosque como sumidero de carbono y la implementación de los mecanismos nacionales de pago por servicios ambientales. Si bien esta es una medida de mayor peso para la mitigación, tiene implícito beneficios ambientales y para la adaptación.

Salud

Desarrollo de las disposiciones encaminadas a perfeccionar el sistema de vigilancia epidemiológica, facilitando el pronóstico de enfermedades y epidemias ante posibles impactos del cambio climático como modificaciones de microorganismos, gérmenes patógenos y vectores.

Transporte

Las normas dirigidas a regular la actividad de puertos, marinas y en general las actividades marítimas portuarias y su infraestructura, en condiciones de cambio climático.

Energía

Si bien el foco principal de las acciones sobre energía recae en la mitigación, el marco legislativo en esta materia, en su relación con la adaptación al cambio climático, pudiera considerar normativas enfocadas a:

- Asegurar que en las decisiones sobre la distribución y uso de la energía se tengan en cuenta los impactos del cambio climático y las medidas de adaptación requeridas.
- Garantizar que las tecnologías sobre eficiencia energética o energías renovables se evalúen también desde las perspectivas del cambio climático.
- Perfeccionar los procesos de evaluación de impacto ambiental en el área de la energía, de manera que consideren, tanto los efectos de las actividades, tecnologías e infraestruc-

*Políticas Sectoriales
(continuación)*

turas en el cambio climático, como los del cambio climático y la necesidad de incorporar las medidas de adaptación en estos emprendimientos.

**Tarea 9.
Monitoreo
y Alerta Temprana**

Se requiere reglamentar los mecanismos de evaluación, sistemas de monitoreo, reporte y evaluación, incluida la adopción de un sistema de indicadores, reporte y evaluación de los impactos del cambio climático y la efectividad de las medidas de adaptación.



Notas



COLECCIÓN
**ENTENDIENDO
EL CAMBIO CLIMÁTICO**



Al servicio
de las personas
y las naciones

