

ORGANIZACIÓN JURÍDICA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN CUBA.

MSc. Oscar Roberto Verdeal Carrasco*.

**Universidad de Matanzas – Filial Universitaria Ciénaga de Zapata,
Playa Larga, Ciénaga de Zapata, Matanzas.*

Resumen

Si bien la gestión de las áreas protegidas en Cuba funciona adecuadamente y el Estado asigna a esta actividad cuantiosos recursos, en su organización desde el punto de vista jurídico se detectan numerosas incongruencias, cuyo análisis es el objetivo principal del trabajo para coadyuvar a su solución en aras de mejorar la gestión de estas áreas, reservorio de lo mejor del patrimonio natural cubano. Se analizan las disposiciones legales desde la Constitución de la República hasta las resoluciones de los diferentes Organismos que designan los administradores de las mismas. Se muestra el ejemplo de la forma en que se organiza la referida administración en las áreas protegidas declaradas en la Ciénaga de Zapata, en la provincia de Matanzas. Aunque el autor reconoce la necesidad de profundizar en la investigación, las conclusiones a las que se arriba permiten dar cumplimiento a los objetivos trazados.

Palabras claves: áreas protegidas, co-administración, administradores, Juntas de Administración.

INTRODUCCIÓN

Las áreas protegidas en Cuba superan el 20 % del territorio total del país, con las diferentes categorías de manejo que establece el Decreto-Ley No. 201, conformando el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, rectorado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.

Habitualmente el análisis del marco legal de las áreas protegidas se detiene en la aprobación legal de las mismas (Ruíz Hernández, 2012), sin llegar a los detalles de la organización de su administración, elemento que resulta importante a los efectos de lograr una gestión fluida y por consiguiente exitosa de las mismas.

El presente trabajo pretende analizar la organización de la gestión de estas áreas desde el punto de vista jurídico, para lo cual se efectúa un concienzudo análisis del tractus legislativo desde la Constitución de la República, pasando por la Ley No. 81, Del Medio Ambiente, el Decreto-Ley No. 201, Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, los acuerdos del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, hasta las disposiciones de los Organismos de la Administración del Estado, relacionado con la administración de estas áreas.

Estos detalles que, para un lego en la materia jurídica, podrían ser irrelevantes, adquieren muchísima importancia en especial en momentos en que se producen numerosos cambios en la economía cubana y por consiguiente en todo el entramado socioeconómico.

Los ejemplos presentados son parte de la experiencia práctica del autor, tras más de treinta años laborando en una empresa que se honra con la misión de preservar uno de los más hermosos parajes cubanos: la Ciénaga de Zapata.

DESARROLLO

1. Elementos conceptuales a tener en cuenta.

Para hacer referencia a la organización jurídica de las áreas protegidas en Cuba, se deben tener en cuenta algunos elementos conceptuales. El primero de ellos es la existencia de la propiedad estatal socialista sobre “las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o cooperativas integradas por éstos, el sub-suelo, las minas, los recursos naturales tanto vivos como no vivos dentro de la zona económica marítima de la República, los bosques, las aguas y las vías de comunicación;” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2012)

Ello garantiza que la mayor parte de las áreas que son declaradas protegidas pertenecen al patrimonio estatal. De hecho, el autor no conoce hasta el momento ningún área declarada como tal que esté fuera del mismo. Siguiendo la distinción que hace el Decreto-Ley No. 227, se trataría de bienes de uso público. (Consejo de Estado, 2002) Estas áreas, en tanto parte del patrimonio estatal son entregadas en administración a empresas y otras entidades generalmente estatales, en la forma que será analizada más adelante en este trabajo.

El otro elemento de gran importancia para comprender la organización jurídica que tienen en Cuba las áreas protegidas está vinculado con el marco institucional ambiental, que presupone la existencia de una estructura organizativa estatal, con autoridad y competencia suficientes, para que sea capaz de aplicar, ejecutar y controlar la política y la gestión ambientales, todo ello en función del desarrollo económico y social sostenible. Asimismo presupone la determinación de las atribuciones y competencias administrativas entre los órganos y organismos estatales encargados de la gestión ambiental de manera tal que permita armonizar las políticas y decisiones para lograr su integración e integralidad.

Dentro de los principios del marco institucional ambiental, a los efectos de este análisis, reviste gran importancia el principio de “sectorialización y transectorialización”, pues los diversos recursos naturales que conforman las áreas protegidas requieren para una eficiente gestión que los diversos organismos responsables de su gestión y control estén debidamente integrados, para garantizar una acción fluida, dinámica y armónica de la organización estatal en función de una acertada gestión ambiental. (Colectivo de Autores, 2007).

Marcados estos presupuestos, resulta procedente partir del concepto de “áreas protegidas” que ofrece la Ley 81, Del Medio Ambiente: “partes determinadas del territorio nacional declaradas con arreglo a la legislación vigente, 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.” (Asamblea Nacional del Poder Popular, 1997), concepto al que el Decreto-Ley No. 201: Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en su artículo 2, le agrega la incorporación de las referidas áreas al “ordenamiento territorial” y el tema del uso sostenible de las mismas. (Consejo de Estado, 1999). Este concepto completo aparece recogido en su totalidad en el artículo 6 del Decreto-Ley No. 331, De las Zonas con Regulaciones Especiales, al considerar las áreas protegidas como una de las categorías de las zonas de alta significación ambiental e importancia histórico-cultural, que constituyen a su vez uno de los tipos de las zonas con regulaciones especiales. Estas últimas son conceptualizadas en la referida norma como aquellas áreas del territorio nacional “con un tratamiento diferenciado en función de intereses medioambientales, histórico-culturales, económicos, de la defensa, la seguridad y el orden interior” (Consejo de Estado, 2015).

El mencionado Decreto-Ley 201, en su artículo 5, dispone las categorías que pueden asignarse a las áreas protegidas. Ellas son: Reserva Natural (RN), Parque Nacional (PN), Reserva Ecológica (RE), Elemento Natural Destacado (END), Reserva Florística Manejada (RFM), Refugio de Fauna (RF), Paisaje Natural Protegido (PNP), y Área Protegida de Recursos Manejados (APRM).

La ordenada relación entre estas áreas conforma el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, dirigido y controlado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente,

organismo de la Administración Central del Estado que ha recibido por la Ley esta encomienda en coordinación con otros órganos y organismos competentes.

2. Aprobación legal de las áreas protegidas y designación de administradores.

Hasta la promulgación del Decreto-Ley No. 331, correspondía al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, a propuesta del antes citado Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, la declaración de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento, así como realizar cuantas otras declaraciones relativas a áreas, ecosistemas o recursos específicos sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos expresados en la Ley de Medio Ambiente. (Consejo de Estado, 1999). En la actualidad, 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 Física, el que las somete a la consideración del Consejo de Ministros. En el caso de las áreas protegidas, tal y como se infiere de lo dispuesto en la Disposición Final SEXTA del referido Decreto-Ley 331, que modifica el artículo 8 del Decreto-Ley No. 201, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, será el encargado de recibir las propuestas y compatibilizarlas con “los órganos, organismos de la Administración Central del Estado u otras entidades nacionales que ejecuten o tengan previsto ejecutar actividades en el área, o que ostenten responsabilidades estatales o de Gobierno al respecto, en particular, las relativas a la defensa y el ordenamiento territorial con los titulares de derechos en el territorio, la entidad propuesta para administrar el área y el Consejo de la Administración del Poder Popular del territorio donde se encuentra ubicada.” (Consejo de Estado, 2015) Una vez agotado este trámite, presentará la propuesta al Instituto de Planificación Física, organismo encargado de someterla en definitiva a la aprobación del Consejo de Ministros.

Tal y como estaba en la disposición anteriormente vigente, ya desde este momento debe estar prevista la “entidad” que administrará el área. A pesar de ello, los acuerdos del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros que aprobaban las áreas protegidas, se referían a los organismos de la Administración Central del Estado u otros órganos encargados de la administración, disponiendo la obligación de los mismos de designar las entidades encargadas de la administración de las áreas declaradas, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor del acuerdo en cuestión. Es decir, que aunque se cumpla con el procedimiento descrito y la entidad propuesta para administrar el área haya sido incluso consultada al respecto (se infiere por consiguiente que aparece definida en el expediente elaborado), no se explicita en el Acuerdo, sino que se pospone innecesariamente a una disposición del organismo u órgano que atiende dicha entidad. Aunque el autor no ha tenido acceso a dichos expedientes, se supone que las consultas se hagan con los organismos y no con las entidades. Ello por supuesto provoca otras situaciones a las que se les prestará atención más adelante.

Un elemento a tener en cuenta en este aspecto es el hecho de que, según se ha declarado reiteradamente, existe todo un proceso de separación de las funciones estatales de las

empresariales, con lo cual las empresas estatales dejarían de “pertenecer” a determinado organismo, para sencillamente cumplir con las disposiciones de los mismos en todos aquellos aspectos que tengan que ver con su actividad económica. Esto permitiría que se simplificara la administración de determinadas áreas protegidas, que son entregadas en co-administración por el sencillo hecho de que en las mismas se protegen varios recursos naturales que hoy día están bajo las disposiciones de distintos organismos, cuando lo más racional sería un solo administrador que cumpliera con lo dispuesto para los recursos bajo su gestión, aunque fueran de diversa índole.

Los acuerdos del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros consultados en la elaboración del presente trabajo son:

- ❖ Acuerdo 4262/01, de fecha 14 de diciembre de 2001. (Comité Ejecutivo Consejo de Ministros, 2001)
- ❖ Acuerdo 6291/08, de fecha 26 de marzo de 2008. (Comité Ejecutivo Consejo de Ministros, 2008)
- ❖ Acuerdo 6803/10, de fecha 8 de abril de 2010. (Comité Ejecutivo Consejo de Ministros, 2010)
- ❖ Acuerdo 6871/10, de fecha 18 de octubre de 2010. (Comité Ejecutivo Consejo de Ministros, 2010)
- ❖ Acuerdo 7233/12, de fecha 26 de abril de 2012. (Comité Ejecutivo Consejo de Ministros, 2012)

Se tuvo referencia, gracias a un documento del Centro Nacional de Áreas Protegidas, del Acuerdo 4089/01 que declara como Reserva Ecológica a Bacunayagua, aunque no se ha podido localizar su texto completo.

Los organismos a los cuales se encarga la misión de administrar las áreas protegidas son:

- Con carácter recurrente el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente y el Ministerio de la Agricultura.
- El Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias.
- El Ministerio del Turismo.
- El Ministerio de la Industria Alimentaria, habida cuenta de que este asumió las funciones del Ministerio de la Industria Pesquera.
- El Ministerio de la Industria Azucarera, en el caso del APRM Buenavista. Se supone que en este caso la entidad a la que se le ha asignado la responsabilidad de formar

parte de la Junta de Administración, responde actualmente al Grupo Empresarial AZCUBA, teniendo en cuenta la desaparición del referido organismo.

- El Ministerio de Cultura, en este caso como parte de la Junta de Administración de la APRM Reserva de la Biosfera Baconao.
- El OLPP Provincia La Habana (en los Paisajes Naturales Protegidos Rincón de Guanabo y Laguna del Cobre–Itabo).

Partiendo del hecho de que no todas las disposiciones ministeriales son publicadas en la Gaceta Oficial, resulta complicado poder acceder a las disposiciones de estos organismos donde los cuales deben, por mandato de los correspondientes acuerdos, designar a las entidades responsabilizadas con la administración.

Se han obtenido dos ejemplos hasta el momento, lo que por supuesto no significa que no existan otros. Ambos son del Ministerio de la Agricultura, el cual tiene la responsabilidad sobre la mayor parte de estas áreas, y curiosamente reflejan cierta contradicción que es analizada a continuación.

En fecha 2 de agosto de 2008, el Ministerio de la Agricultura emitió la Resolución No. 598/2008, la cual da cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo 6291 del 26 de marzo del propio año del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y designa a las empresas Forestal Integral Ciénaga de Zapata, Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna, y Forestal Integral Gran Piedra Baconao, pertenecientes todas a su sistema, para la administración de las correspondientes áreas protegidas, de forma independiente o en co-administración con otras entidades que debían ser nombradas por sus respectivos organismos. Sin embargo, en fecha 30 de diciembre de 2015, el propio Ministerio emitió la Resolución 1254 donde delega la administración de un grupo importante de áreas protegidas que habían sido declaradas desde el 2001 hasta la fecha en la Empresa Nacional para la protección de la Flora y la Fauna. Dicha resolución no menciona la existencia de disposiciones anteriores de dicho Organismo y conociendo la existencia de la ya mencionada Resolución 598/2008, surge la duda de si existirán o no otras. Lo cierto es que ignora dicha disposición y resulta imposible apelar al principio de que “ley posterior deroga la anterior”, pues lo cierto es que el PN Ciénaga de Zapata, área que la Resolución 598 asigna a la Empresa Forestal Integral Ciénaga de Zapata, está efectivamente bajo la administración de dicha entidad. También han sido administradas por esta entidad, incluso antes de su declaración oficial como áreas protegidas, el END Sistema Espeleolacustre de Zapata y el RF Bermejas. En el caso del RF Canales del Hanábana, desde enero del 2011 se decidió su traspaso a esta misma empresa.

Afortunadamente esta confusión legal no se refleja en la administración de las áreas, pero deja muy mal parado el aspecto jurídico. La causa de este error se debe, a juicio del autor, al hecho de que la Empresa Forestal Integral Ciénaga de Zapata desde el año 2010 se traspasó a la subordinación directa del Ministerio de la Agricultura, para su inclusión en el

sistema de protección de dicho organismo, al que también pertenece la Empresa Nacional para la protección de la Flora y la Fauna. Coincidentemente el 30 de diciembre de 2015, la Resolución No. 347 del Ministerio de Economía y Planificación dispuso la creación del Grupo Empresarial Flora y Fauna, integrado por ambas entidades ya mencionadas. En el caso de la Empresa Forestal, la propia resolución le cambia su denominación para Empresa para la Conservación de la Ciénaga de Zapata. Resultaría procedente entonces que el Ministerio de la Agricultura rectificara este lapsus e hiciera referencia incluso al PNP Gran Piedra, cuya administración se asigna a la Empresa Forestal Integral Gran Piedra Baconao en la antes mencionada Resolución 598 y a otras áreas asignadas a otras empresas del propio Organismo, en el caso de que no se cuente con resolución para las mismas.

Existen otros administradores designados directamente por los respectivos acuerdos, que resulta interesante señalar:

- La Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre. Este resulta un caso interesante, pues se trata de la única organización no gubernamental, que administra de forma individual un área protegida: el Elemento Natural Destacado Caverna Santa Catalina.
- Las Asambleas Provinciales del Poder Popular de Villa Clara, Sancti Spíritus y Ciego de Ávila, en el caso del APRM Buenavista.
- Las Asambleas Provinciales del Poder Popular de Guantánamo y Holguín, en la APRM Cuchillas del Toa.
- La Asamblea Provincial del Poder Popular de Santiago de Cuba, en la APRM Reserva de Biosfera Baconao.
- La Asamblea Municipal del Poder Popular de Ciénaga de Zapata, en el APRM Península de Zapata.
- La Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, también en la APRM Buenavista. Este es un caso singular, porque teniendo en cuenta que esta es una organización de alcance nacional, se supone que habrá tenido que designar un representante o representantes en la zona, pues dicha área protegida abarca territorios de tres provincias.
- La Oficina para el desarrollo de la Península de Guanahacabibes. Esta estructura organizativa tiene participación en la administración de tres áreas: APRM Península de Guanahacabibes, RF Ciénaga de Lugones y END Banco San Antonio, en los tres casos preside las respectivas Juntas de Administración. En la declaración del PN Guanahacabibes no se incluye dicha Oficina, tal vez debido a la fecha en que fuera declarado, se desconoce

por el autor si esto ha sido modificado, porque teniendo en cuenta el nombre de la mencionada Oficina, resultaría contraproducente que no participara en la administración de dicho Parque Nacional.

3. Formas de administración. Las Juntas de Administración.

Es importante destacar que la administración de las áreas protegidas puede realizarse de forma individual, cuando se designa a una sola persona natural o jurídica (aplicada generalmente, según la norma, a las reservas naturales, parques nacionales, reservas ecológicas, elementos naturales destacados y refugios de fauna); y de forma coordinada (generalmente en los casos de paisaje natural protegido y área protegida de recursos manejados). Aunque la norma jurídica establece cuándo “generalmente” debe emplearse una u otra forma de administración, ha resultado frecuente que esta disposición no se tenga en cuenta y existe administración coordinada en varias áreas del primer grupo, así como administración individual en los paisajes naturales protegidos.

En las Áreas Protegidas de Recursos Manejados, conocidas como APRM, sí se cumple lo dispuesto en cuanto a las Juntas de Administración, pues en todos los casos se dispone la administración compartida. Estas áreas, también conocidas como “de uso múltiple”, como el propio Decreto-Ley 201 lo establece en su artículo 36, constituyen una clasificación especial de área protegida, dadas su gran extensión, alto grado de influencia humana, potencialidad económica e importantes valores naturales y ecosistemas frágiles. Cuando se dispone la co-administración, se crea entonces la Junta de Administración, que estará conformada por todas las entidades que reciban la misión de administrar el área y presidida por aquella que el Acuerdo disponga. El funcionamiento de dichas juntas no está legalmente establecido, aunque resulta claro que se trata de un instrumento coordinador, que no sustituye las funciones y obligaciones que cada entidad administradora tiene en relación con el área en cuestión. Como referente más próximo pudiera emplearse, en lo procedente, lo dispuesto por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente para la Junta Coordinadora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en su Resolución 146/2009 (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, 2009), con las modificaciones introducidas mediante la Resolución 365/2015 (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, 2015).

Dicha Junta constituye el órgano de coordinación, que permite a las entidades que la integran, un mejor desempeño en sus funciones estatales relacionadas con las áreas protegidas, a través de la toma de decisiones de manera colegiada dirigidas a la adecuada gestión y control del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Está integrada por los máximos representantes de las entidades siguientes:

1. El Cuerpo de Guardabosques (MININT)
2. La Dirección Nacional Forestal (MINAG)
3. La Dirección de Control y Entrega de la Tierra (MINAG)

4. La Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna (MINAG). Esta resulta la entidad que administra la mayor parte de las áreas protegidas del país. Con los cambios estructurales aprobados recientemente, tal vez sería oportuno que en vez de esta empresa, integrara la Junta el Grupo Empresarial Flora y Fauna, que es el Órgano Superior de Dirección Empresarial (OSDE) al cual se integra esta empresa y la Empresa para la Conservación de la Ciénaga de Zapata, que tiene bajo su gestión 4 áreas protegidas.
5. La Oficina de Regulaciones Pesqueras (MINAL)
6. La Oficina Nacional de Inspección Pesquera (MINAL)
7. El Centro Nacional de Áreas Protegidas (CITMA)
8. La Oficina de Regulación Ambiental y Seguridad Nuclear (CITMA)
9. La Dirección de Medio Ambiente (CITMA)
10. La Dirección de Ingeniería (MINFAR)
11. El Instituto de Planificación Física (IPF)

La mencionada disposición establece el funcionamiento de la Junta, así como dispone que las Juntas Provinciales tengan similar funcionamiento y misión en lo atinente, de lo que puede inferirse que deba tomarse como patrón para estructurar las juntas en los casos en que se haya dispuesto la existencia de las mismas para la administración de las áreas protegidas, en especial las de las APRM dada su complejidad.

En relación con este tema existe una idea interesante en relación con la Junta de la APRM Península de Zapata, que por supuesto tendría que ser implementada legalmente (Machado Sánchez, 2013). En este territorio funciona hace tiempo, bajo la dirección de la Presidenta de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Ciénaga de Zapata, la Junta de la Reserva de la Biosfera. Como el territorio de la Reserva coincide con el de la APRM, resulta lógico que exista una sola estructura que coordine las acciones de todos los involucrados. Ello por supuesto implica ampliar los miembros de la Junta, pues en el Acuerdo del CECM sólo se establecen la Asamblea Municipal del Poder Popular, el CITMA, el MINAG y el MINTUR. (Ver Anexo 1).

En el caso de las APRM, en las Juntas de Administración se incluyen las estructuras de gobierno, local o provincial. Ello torna bien compleja la gestión de las juntas de administración, porque debe resultar difícil coordinar las acciones, por ejemplo, de dos o tres asambleas provinciales del Poder Popular; o de diversas entidades subordinadas a disímiles sectores.

En la Junta de la Reserva de la Biosfera de Ciénaga de Zapata por ejemplo, que de hecho funciona también como la de la APRM, nunca se ha logrado la participación de los representantes de los municipios de Unión de Reyes, Jagüey Grande y Calimete, los cuales tienen territorios dentro de la misma.

4. Los administradores.

La mencionada Ley 81 dispone como obligación de las personas naturales y jurídicas que tengan bajo su administración áreas protegidas, el cumplimiento de sus disposiciones, así como también de las demás regulaciones ambientales vigentes y las que dicte el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.

Y ya aquí la Ley deja claro que la administración de estas áreas puede entregarse a “personas naturales y jurídicas”, aunque el Autor del presente trabajo no conozca que hasta la fecha se haya entregado alguna a una persona natural, aunque sí a una persona jurídica no estatal: la Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre en el caso del END Caverna de Santa Catalina de la provincia de Matanzas. (Comité Ejecutivo Consejo de Ministros, 2010)

Sin dudas la entidad que más áreas protegidas tiene bajo su protección es la Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna (alrededor de 67), aunque no resulta la única pues también está la Empresa para la Conservación de la Ciénaga de Zapata (con 4 y participando en la Junta de la APRM), así como la EFI Gran Piedra Baconao, todas ellas del sistema del Ministerio de la Agricultura. En el caso de las dos primeras, como ya se ha mencionado, conforman hoy día el Grupo Empresarial Flora y Fauna, con lo que conforman un valioso sistema en función de la conservación de los valiosos recursos que atesoran estas áreas protegidas bajo su administración.

Resulta interesante destacar que en el Objeto Social aprobado por el Ministerio de Economía y Planificación para ambas empresas se establece como actividad principal: “Brindar servicios de protección y conservación de las especies exóticas de la flora y la fauna en las áreas que administra”, cuando debía haber sido explícito el encargo estatal de la gestión de las áreas protegidas, dada su importancia. Todo ello al margen del error de confundir especies “exóticas” con “autóctonas”, fácilmente salvable con una sencilla consulta con un diccionario. (Resoluciones 364 de 22/5/14 y 347 de 30/12/15 MEP). Ambas empresas han tratado de resolver esta situación a través de sus respectivas resoluciones donde establecen las actividades secundarias, pero en realidad la administración, o para decirlo más técnicamente la gestión de las áreas protegidas asignadas constituye sin dudas la actividad más importante de las mismas.

Otro tema interesante resulta qué se entiende por “administrador de un área protegida”, pues los acuerdos del Consejo de Ministros, por lo general, asignan la administración a los organismos, dándoles un término para que éstos designen a las empresas que conforman sus respectivos sistemas. De ahí se infiere que el administrador resulta la empresa, que es la entidad con personalidad jurídica. Ahora bien, la empresa organiza todos sus procesos de producción de bienes y servicios, dentro de los cuales por supuesto está incluida la gestión de las áreas protegidas correspondientes, en unidades empresariales de base. Estas unidades, popularmente conocidas como UEB pueden denominarse unidades básicas, fábricas, plantas, talleres, sucursales, complejos, granjas, agencias, etc. Como norma y atendiendo a la necesidad de que las estructuras empresariales sean lo más planas posibles, dentro de las UEB sólo deben existir las brigadas. (Consejo de Ministros, 2007).

Ello significa que las empresas que administran áreas protegidas, deberán incluirlas en su estructura administrativa, lo que no significa que dicha estructura administrativa (UEB, brigada, etc) sea la “administradora” del área, sino que dicha responsabilidad la tendrá siempre el Director General de la Empresa en cuestión, quién haciendo uso de sus facultades decidirá la forma en que esta se ejecutará. Este elemento que para los que desconocen su implicación jurídica puede resultar baladí, tiene gran importancia pues a partir de ahí se puede definir la responsabilidad que por mandato de la ley, tienen las administraciones de dichas áreas.

De lo anterior se deduce que en la estructuración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas no puede obviarse el nivel correspondiente a la entidad que ha recibido la encomienda de la administración del área, al margen de que el escalón primario sea la estructura que dicha entidad tenga aprobada para la gestión de dicha área protegida.

5. La administración de las áreas protegidas en la Ciénaga de Zapata.

A modo de ejemplo se puede ver el caso de la Empresa para la Conservación de la Ciénaga de Zapata, entidad que tiene bajo su gestión 4 áreas protegidas: Parque Nacional Ciénaga de Zapata, Elemento Natural Destacado Sistema Espeleolacustre de Zapata, Refugio de Fauna Bermejas y Refugio de Fauna Canales de Hanábana; además de su participación en la Junta de Administración del Área Protegida de Recursos Manejados Península de Zapata. Dicha entidad ha creado dentro de su estructura una Unidad Empresarial de Base Silvícola de Conservación (Ver Anexo 2), la cual tiene dentro de su territorio el área del Parque Nacional, el Sistema Espeleolacustre y el Refugio de Fauna Bermejas. Dentro de la UEB existen dos brigadas, una que se ocupa del END Sistema Espeleolacustre y otra del RF Bermejas. Debido a que el PN tiene varios sectores de interés, entre los cuales hay bastante distancia, existen varias brigadas (Salinas, San Lázaro, Río Hatiguanico y Santo Tomás) con acción dentro del Parque.

En las funciones de la UEB está explícitamente definida la de: “Elaborar y garantizar la ejecución de los planes de manejo para el Parque Nacional “Ciénaga de Zapata”, el Elemento Natural Destacado Sistema Espeleolacustre de Zapata, el Refugio de Fauna Bermejas...” En el caso del PN, además del Director de la UEB, cuya responsabilidad abarca la gestión de las tres áreas mencionadas, existe un Grupo Técnico con varios especialistas encabezados por un Especialista Principal cuya función fundamental es el control del funcionamiento del PN.

El RF Canales de Hanábana era originalmente administrado por la Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna, a través de su UEB de Matanzas. Con el traspaso de la antigua Empresa Forestal Integral Ciénaga de Zapata al sistema de conservación, en enero de 2011, se decidió que ésta administrara también dicha área protegida. Teniendo en cuenta la cercanía con la UEB Silvícola de Calimete, la misma fue incluida como una Brigada de dicha UEB, la que también tiene definida como función: “Elaborar y garantizar la ejecución del plan de manejo para el Refugio de Fauna Canales del Hanábana”. (Empresa Forestal Integral Ciénaga de Zapata, 2011).

CONCLUSIONES

El análisis del aspecto jurídico de la administración de las áreas protegidas en Cuba parte necesariamente de la existencia de la propiedad estatal socialista definida constitucionalmente y se corresponde con el marco institucional ambiental establecido al efecto, donde tienen un importante papel la sectorialización y la transectorialización.

El proceso de aprobación legal de estas áreas está debidamente regulado, aunque en su ejecución práctica se producen incongruencias que atentan contra el mismo, en especial en cuanto a la designación de los administradores. Se destacan en este sentido:

- La aplicación esquemática de la sectorialización, lo que provoca que en ocasiones se designen varios administradores por el solo hecho de que en el área en cuestión existan recursos naturales que son rectorados por diversos organismos, cuando un solo administrador que responda por una adecuada gestión del área y los recursos que en ella existan sería más oportuno.
- El hecho de que no se definan directamente los administradores en los acuerdos del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, delegando esta función en los organismos de la Administración Central del Estado.
- La falta de divulgación oficial por parte de los referidos organismos de las entidades designadas.
- La inexistencia de regulaciones para el funcionamiento de las Juntas de Administración, en los casos en los que se decide la administración compartida, especialmente en las áreas protegidas de recursos manejados.
- El hecho de considerar “administrador” al funcionario o especialista que está directamente al frente del área, obviando la estructura administrativa existente en la entidad administradora que es en definitiva la que goza de personalidad jurídica y por consiguiente es sujeto de derechos y obligaciones.

El tema abordado es amplio y tiene muchas aristas. El análisis efectuado no pretende ser conclusivo, en tanto faltó la consulta de varias de las disposiciones emitidas por algunos de los organismos involucrados y, en especial, las experiencias prácticas en otras áreas del país lo que aportaría valiosos elementos. Sin embargo se considera importante la recopilación de normas de diferentes rangos que pudieran resultar de utilidad para estudiosos y administradores.

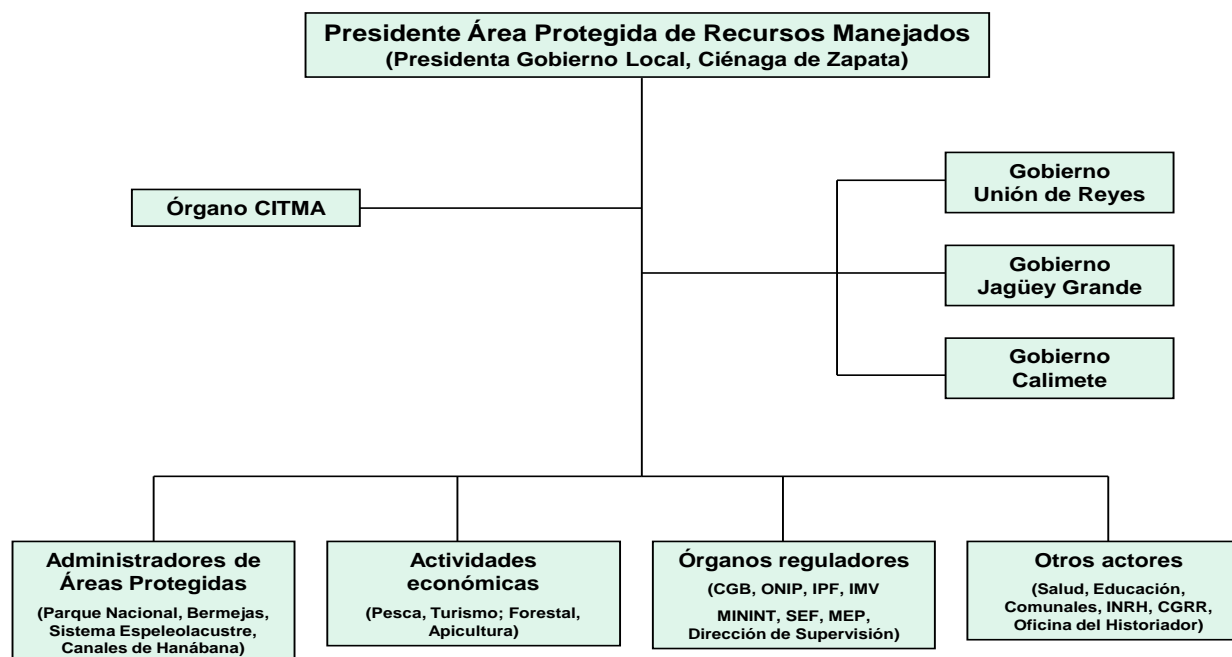
La gestión de las áreas protegidas en Cuba funciona adecuadamente, para lo cual el Estado asigna a esta actividad cuantiosos recursos; al señalar las incongruencias detectadas, con el ánimo de que no queden ocultas y para propiciar que su adecuada solución coadyuve a un mejoramiento en la gestión de las mismas, estamos contribuyendo desde la óptica del derecho a la conservación de estos reservorios de lo mejor del patrimonio natural cubano.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2012). *Constitución de la República*. La Habana: My Gral Ignacio Agramonte.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (11 de Julio de 1997). Ley 81: Del Medio Ambiente. *Gaceta Oficial de la República de Cuba (7) , Ordinaria*. La Habana, La Habana, Cuba: Ministerio de Justicia.
- Colectivo de Autores. (2007). *Derecho Ambiental Cubano* (Segunda ed.). La Habana, La Habana, Cuba: Félix Varela.
- Comité Ejecutivo Consejo de Ministros. (18 de Diciembre de 2001). Acuerdo 4262, de fecha 14-12-01. *Gaceta Oficial de la República de Cuba (88) , Ordinaria*. La Habana, La Habana, Cuba: Ministerio de Justicia.
- Comité Ejecutivo Consejo de Ministros. (26 de Marzo de 2008). Acuerdo 6291. La Habana, La Habana, Cuba.
- Comité Ejecutivo Consejo de Ministros. (18 de Octubre de 2010). Acuerdo 6871. La Habana, La Habana, Cuba.
- Comité Ejecutivo Consejo de Ministros. (3 de Agosto de 2012). Acuerdo 7233. *Gaceta Oficial de la República de Cuba (31) , Ordinaria*. La Habana, La Habana, Cuba: Ministerio de Justicia.
- Comité Ejecutivo Consejo Ministros. (8 de Abril de 2010). Acuerdo 6803. La Habana, La Habana, Cuba.
- Consejo de Estado. (24 de Diciembre de 1999). Decreto-Ley 201: Del Sistema Nacional de Areas Protegidas. *Gaceta Oficial de la República de Cuba (84) , Ordinaria*. La Habana, La Habana, Cuba: Ministerio de Justicia.
- Consejo de Estado. (10 de Enero de 2002). Decreto-Ley 227: Del Patrimonio Estatal. *Gaceta Oficial de la República de Cuba (2) , Ordinaria*. La habana, La Habana, Cuba: Ministerio de Justicia.
- Consejo de Estado. (30 de 10 de 2015). Decreto-Ley No. 331: De las Zonas con Regulaciones Especiales. *Gaceta Oficial de la República (36) , Extraordinaria*. La Habana, La Habana, Cuba: Ministerio de Justicia.

- Consejo de Ministros. (16 de Agosto de 2007). Decreto 281: Reglamento para la implantación y consolidación del Sistema de Dirección y Gestión Empresarial Estatal. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* . La Habana, La Habana, Cuba: Ministerio de Justicia.
- Empresa Forestal Integral Ciénaga de Zapata. (2011). Expediente de Perfeccionamiento Empresarial. Ciénaga de Zapata, Matanzas, Cuba.
- Machado Sánchez, D. (2013). Estrategia de coordinación entre los actores locales para lograr un desarrollo sostenible de la Península de Zapata. La Habana, La Habana, Cuba.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. (2 de Octubre de 2009). Resolución No. 146/2009 de fecha 15/9/09. *Gaceta Oficial de la República de Cuba (41)* , Ordinaria. La Habana, La Habana, Cuba: Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. (3 de Noviembre de 2015). Resolución No. 365/2015 de 12/10/2015. *Gaceta Oficial de la República de Cuba (50)* , Ordinaria. La Habana, La Habana, Cuba: Ministerio de Justicia.
- Ruíz Hernández, P. J. (2012). Reflejo del pensamiento jurídico ambiental en la legislación cubana e internacional . Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En A. Varios, *Derecho y Medio Ambiente*. La Habana, La Habana, Cuba: Pablo de la Torrien

- **ANEXO No. 1:** Propuesta de estructura de Junta de Administración de APRM Península de Zapata.



ANEXO No. 2: Organigrama UEB Silvícola de Conservación. ECOCIENZAP

