



Ciencia y Sociedad

ISSN: 0378-7680

dpc@mail.intec.edu.do

Instituto Tecnológico de Santo Domingo

República Dominicana

Monzón Bruguera, Yailen

DERECHO Y MANEJO INTEGRADO DE LAS ZONAS COSTERAS. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

Ciencia y Sociedad, vol. XXXIV, núm. 4, octubre-diciembre, 2009, pp. 597-617

Instituto Tecnológico de Santo Domingo

Santo Domingo, República Dominicana

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87014516005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

CIENCIA Y SOCIEDAD
Volumen XXXIV, Número 4
Octubre-Diciembre 2009

DERECHO Y MANEJO INTEGRADO DE LAS ZONAS COSTERAS.
UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

(Laws and integrated handling of the coastal zones. A theoretical approach)

Yailen Monzón Bruguera*

RESUMEN

El presente artículo establece los fundamentos teóricos - jurídicos básicos del proceso de manejo integrado de la zona costera (MIZC) tomando como base los requerimientos ambientales actuales y la sistemática jurídica. De este modo, se presenta el MIZC como un proceso continuo y dinámico de gestión que maximiza los beneficios que reportan dichas zonas y minimiza los conflictos y daños producidos por las actividades que en ella tienen lugar, contribuyendo a la protección, uso y desarrollo sostenible de las zonas costeras y sus recursos. Se analiza el rol del Derecho en el MIZC y las relaciones existentes entre las diversas ramas del Derecho relevantes conforme a la sistemática jurídica.

PALABRAS CLAVES

Zonas costeras, manejo integrado de zonas costeras, Derecho Ambiental, ramas del Derecho.

ABSTRACT

This article establishes the theoretical basis from the legal point of view for integrated coastal zone management process (ICZM) taking into account the current environmental request and the relation among different branches of Law. The ICZM is presented as a continuous and dynamic management process that maximizes the benefits provided by coastal zones and minimizes the conflicts and harmful effects of activities upon each other, contributing to the sustainable use, development and protection of coastal and marine areas and its resources. The role of law in ICZM is analyzed and the relations among different branches of law which are important according to the legal system.

KEY WORDS

Coastal zones, integrated coastal zone management, environmental law, branch of law.

* Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, Universidad de Cienfuegos, Cuba.
E-mail: yailen@ucf.edu.cu

INTRODUCCIÓN

La preservación y conservación del medio ambiente y la implementación de un modelo de desarrollo sostenible es hoy una preocupación internacional y, por consiguiente, del Derecho. Obviamente, la degradación ambiental es uno de los principales problemas a los que se enfrenta la humanidad. Cuando esta se intensifica en áreas extremadamente frágiles y complejas como son las zonas costeras, la situación se torna aún más alarmante. De acuerdo con Jordano, (2002: 95) un modelo de desarrollo erróneo a nivel global ha puesto en el punto de mira de todos los países la necesidad de respetar las reglas de equilibrio natural para garantizar la integridad y renovación de los sistemas naturales.

Las zonas costeras son áreas extremadamente frágiles. Son el único límite o frontera que separa los tres dominios del planeta: la tierra, el mar y la atmósfera de acuerdo a Irman y Brush, (1973: 20-32), por tanto cualquier acción o fenómeno natural o antrópico en uno de estos dominios repercute en los demás debido a la propia interrelación que los caracteriza.

En este sentido, para integrar de forma eficaz la gestión sostenible de las zonas costeras en cada país, es indispensable elaborar y poner en vigor políticas e instrumentos legales integrados, que se apliquen en la práctica y se basen en principios sociales, ecológicos, económicos, científicos, políticos y jurídicos racionales. Asimismo, es necesario formular programas para examinar los cuerpos legales que se adopten a los efectos de garantizar su coherencia y hacerlos cumplir. Un primer paso para facilitar lo anteriormente planteado, es contar con un precedente teórico jurídico que informe de manera adecuada dicha actividad.

La zona costera y el manejo integrado: definición e importancia

La zona costera, de acuerdo con las *Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management*, (1993), es parte de uno de los sistemas más complejos, diversos y productivos de la tierra: el sistema costero. Este está integrado por los subsistemas marino, terrestre y costero. Los tres subsistemas interactúan como un todo único partiendo de los nexos que determinan su funcionamiento, de ahí la importancia de lograr un manejo integrado que contemple las características distintivas de dichas zonas y articule la interacción de los seres humanos con ellas de una forma ecológicamente sostenible.

La definición de zona costera, como elemento clave del sistema costero, es de vital importancia para la comprensión del tema. Conceptualizarla, implica considerar varios criterios teniendo en cuenta los puntos de vista ecológico, económico, geográfico, sociológico y jurídico, entre otros. De ahí que las definiciones que de ella se manejan se han elaborado específicamente según las circunstancias para las que vayan a aplicarse, y hasta el momento han sido bien diversas según Valenzuela, (2005).

Es oportuno señalar, que a nivel internacional no existe un criterio que unifique los juicios definitorios en torno a la zona costera por lo que dicha definición varía de un país a otro. No obstante, lo que sí existe es el consenso internacional en cuanto a que la zona costera es el área más dinámica con atributos geológicos, químicos y biológicos en constante variación, y una de las más complejas y usadas zonas del mundo plantea las *Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management*, (1993)

La autora del presente artículo, se adhiere al criterio por el cual se define a la zona costera como “*la franja marítimo - terrestre de ancho variable, donde se produce la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera, mediante procesos naturales. En la misma se desarrollan formas exclusivas de ecosistemas frágiles y se manifiestan relaciones particulares económicas, sociales y culturales.*” (Cuba. Decreto-Ley No. 212/00: Sobre Gestión de la Zona Costera, Art 2)

Las zonas costeras influyen de modo determinante en el balance energético global y, por consiguiente, sobre el clima y los procesos biogeoquímicos de los cuales depende toda forma de vida. Son consideradas un medio natural de incalculable valor pues contienen ecosistemas de gran diversidad y productividad, generan una gran cantidad de recursos pesqueros y sostienen una significativa parte de la actividad portuaria y de transporte, la agricultura, la industria y el turismo mundial. Esto ha convertido a la línea de costa en un área objetiva para el establecimiento de asentamientos humanos a lo largo de toda la historia afirman

Cicin - Sain y Knecht, (1998:17).¹ En muchas regiones, la topografía costera provee una protección significativa contra huracanes, tifones y otros disturbios relacionados con el océano.

En la actualidad, la urgencia de atender los asuntos costeros es mayor de lo que fue en décadas anteriores debido al incremento del deterioro de la calidad de este medio en la mayor parte del mundo. Más allá de los innumerables convenios internacionales en materia ambiental relacionados con el tema, de las declaraciones y de las promesas de acción, muchos de los daños ocasionados en estas zonas en la década de los noventa se han intensificado.²

Está claro que el manejo adecuado de estas áreas es esencial para mantener la integridad ecológica, la productividad y el beneficio económico de las mismas según Cicin - Sain y Knecht, (1998: 17). Ante esta realidad, se erige el manejo integrado de la zona costera (MIZC) como un proceso de gestión continuo y dinámico diseñado para el manejo sostenible de dichas zonas, para superar la fragmentación en el acercamiento al manejo desde el punto de vista sectorial y la división de la jurisdicción entre los distintos niveles de gobiernos en la interfase tierra - agua. Esto se hace asegurándose de que las decisiones de todos los sectores tanto gubernamentales como comunitarios y todos los niveles de gobierno estén armonizadas y sean consistentes con una política costera sostenible.

1 Según el PNUMA, (2000) En: Sustentabilidad y Recursos Costeros. Bases para integrar la gestión de la zona costera. Online: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>> (Fecha de Acceso: 3 de enero del 2005), las dos terceras partes de las mayores ciudades del mundo están situadas en áreas costeras y más de la mitad de la población mundial viven cerca de ellas, existiendo un rápido crecimiento en estas áreas aun superior al de las áreas de tierra adentro. Según Vallegas, (2001:404), la población que vive en áreas costeras en la actualidad es igual al total de habitantes del planeta en 1950s y varios estimados sugieren que la población mundial que habita en estas áreas y sus zonas aledañas representa el 50 – 70% del estimado de personas vivas en la actualidad. Las zonas costeras son una parte importante del patrimonio nacional coincidiendo con Cicin-Sain y Knecht, (1998: 15)

2 Las presiones principales a las cuales están sometidos los ecosistemas costeros se identifican con la contaminación producida por diversas fuentes terrestres, marítimas y atmosféricas, la alteración física de las áreas costeras propiamente dichas debido a los procesos de urbanización, industrialización, desarrollo turístico y agrícola así como de las áreas tierra adentro que impactan en el ambiente costero (como es el caso de la deforestación de áreas de captura y el embalsamiento de ríos), la sobre explotación de los recursos vivos, especialmente de los recursos pesqueros; la excesiva e inapropiada explotación de los recursos no vivos como es el caso de los recursos mineros; el excesivo consumo de agua y la erosión costera, los cambios climáticos (los cuales producen una gran variedad de impactos como es el caso del incremento del nivel del mar, blanqueamiento de los corales, etc) y la introducción de especies exóticas.

En la contemporaneidad, el MIZC impone grandes retos a políticos, manejadores, científicos y juristas en general. Para el Derecho, como fenómeno histórico-social, el tratamiento del MIZC como campo del conocimiento,³ cobra un significado especial pues la conservación, protección y utilización de las zonas costeras, que permita maximizar sus beneficios y minimizar los daños que en ella se provocan, debe regularse y subordinarse a valores de justicia social, preservación del medio ambiente y a un humanismo más elevado. Al mismo tiempo, la complejidad de este enfoque de manejo que presupone la integración de la gestión económica, social, cultural y ecológica condicionada por la propia complejidad de la zona *per se*, impone desafíos en el orden jurídico, máxime si se considera el escaso tratamiento teórico que ha tenido en esta dirección de análisis.

El rol del Derecho en el manejo integrado de la zona costera

“El Derecho expresa y es traducción jurídica de la voluntad política (...) dentro de cada sociedad ...” plantea Fernández Bulté, (2002: 36). El Derecho, en un contexto nacional, es uno de los mecanismos primarios usado por los gobiernos para asegurar que sus políticas y programas sean implementados. El Derecho debe ser entendido a partir de su naturaleza social y su esencia clasista. Cuando se utiliza este enfoque de comprensión, según Fernández Bulté, (2002: 49) el Derecho cumple con mayor o menor simultaneidad la función de orientar los comportamientos, de legitimar o tratar de legitimar al poder estatal en el cual se apoya para alcanzar su obligatoriedad, siempre cumple una función distributiva

3 El MIZC es un campo del conocimiento interdisciplinario por excelencia bien establecido desde finales de la década de los noventa del pasado siglo a partir de la definición de su objeto, su metodología y de la publicación de literatura sustancial dedicada al tema la cual incluye revistas científicas, anuarios y textos, la celebración de importantes eventos científicos, conferencias y redes del conocimiento a nivel internacional y la creación de programas universitarios de pregrado y postgrado dedicados al MIZC refieren Chircop, (2000), Cicin - Sain y Knecht, (1998). El MIZC ha atraído diversos nombres y acrónimos. La pionera Acta de Gestión de Zonas Costeras de Estados Unidos puesta en vigor en 1972, usó el término manejo de zona costera (MZC). Posteriormente, los primeros intentos de manejar las zonas costeras en los países en desarrollo, usaron el término de manejo integrado de área costera (MIAC) pues estos estuvieron usualmente limitados a un área específica en lugar de considerar la totalidad de la zona costera. A la postre, como el concepto de manejo costero ganó un mayor reconocimiento internacional, los términos de manejo integrado de zonas costeras (MIZC) y manejo integrado costero (MIC) comenzaron a ser usados. Según el criterio de la autora de la presente investigación, todos los términos mencionados se refieren al mismo concepto de manejo integrado de zonas costeras (MIZC) y a los efectos de garantizar la consistencia terminológica en este informe, se usará el término antes apuntado.

y educativa y una función represiva que actúa de conjunto con la función promocional.⁴

De acuerdo con el autor antes citado, “*en un mismo momento histórico se advierten marcadas diferencias en el sistema de funciones del Derecho en países distintos, con diferentes sistemas políticos y niveles culturales y de desarrollo científico y técnico*” (Fernández Bulté, 2002: 49); no obstante, es importante considerar que el Derecho debe articular varias de sus diversas funciones en el tratamiento del MIZC, algunas de las cuales serán discutidas a continuación.

El Derecho es un instrumento de legitimación del poder,⁵ en tanto es usado para definir entidades políticas como es el caso de los Estados y para constituir y estructurar la sociedad, las instituciones y regular las múltiples relaciones que se establecen en su interior. A escala nacional, la Constitución de cada país define la forma en la cual el poder es ejercitado dentro de esa sociedad; así como, la naturaleza de la relación entre el pueblo y las estructuras de poder y entre ellos y el medio ambiente. Esto último, normalmente se realiza a través de la identificación de derechos y obligaciones para los diferentes miembros de la sociedad. El establecimiento de estos derechos y obligaciones o la ausencia de ellos es un factor importante en la determinación de la efectividad de cualquier programa de manejo costero, de cualquier política o plan que pueda ser implementado y puesto en vigor según Monzón, (2001) y Cullinan, (2006: 6)

El Derecho cumple una función de orientación de comportamientos pues dirige y regula la conducta de los miembros de una sociedad determinada.⁶ En la práctica, sucede que la sociedad no está preparada ni espiritual, ni materialmente para establecer acciones de MIZC. En primer lugar, porque existe una tradición histórica

4 Plantea Fernández Bulté, (2002: 48) que “todas esas funciones se mezclan dialécticamente en la serie sincrónica de la evolución histórica de los ordenamientos jurídicos y también en la serie policrónica, es decir, en los diferentes sistemas y ordenamientos jurídicos en un momento histórico determinado. De esa relación dialéctica se deriva que, en algunos momentos históricos, haya predominado una o varias funciones sobre las demás.”

5 Como señala Fernández Bulté, (2002:46) al citar a Añón (¿:129), “la legitimación hace referencia al hecho de la aceptación o del rechazo social de una pretendida legitimidad y, en consecuencia, está íntimamente relacionado con los mecanismos de mantenimiento del poder, es decir, con aquellos valores y normas que socialmente poseen una legitimidad.”

6 El Derecho “como sistema normativo contiene dictados de conducta que ordenan hacer algo, no hacer algo o dejan la posibilidad de selección entre distintas alternativas de hacer. De ese modo, el Derecho es una guía de conducta y suele ser un regulador conductual” refiere Fernández Bulté, (2002: 46).

de decisiones verticalistas y unilaterales por parte de los gobiernos hacia los recursos naturales, que tienen además en su base, un enfoque economicista del desarrollo. En segundo lugar, porque predomina un enfoque sectorial del desarrollo. En tercer lugar, porque históricamente las comunidades han estado al margen de la toma de decisiones, por tanto, no ha habido participación pública en ellas, y por último porque predominan enfoques disciplinarios sobre la comprensión del ambiente que frenan la comprensión de lo integrado de las relaciones sociedad–naturaleza de acuerdo a Miranda, (2003). En este sentido, la función del Derecho como orientador de comportamientos relativos al MIZC es primordial y a la vez difícil.

Otra de las funciones es la de distribuir valores sociales, económicos, culturales, espirituales y ambientales en la sociedad, entre otros.⁷ La formación de valores que supere la forma tradicional y masiva de comprensión en torno a la relación sociedad – naturaleza, es requisito y condición para el éxito del MIZC asevera Miranda et al., (2007). El Derecho como expresión de valores en la dimensión ambiental debe presentarse como un compromiso con la acción a favor de la conservación, protección y uso racional del medio ambiente que proyectada al futuro, exige la responsabilidad intra e intergeneracional.

El Derecho puede convertirse en un elemento transformador importante de la conciencia cívica ecológica entendida como aquella que supere el predominio del modo instrumental y personalmente irresponsable en el uso, disfrute y disposición tanto de los recursos naturales como de los socialmente creados para mejorar y enriquecer la vida de las personas. En este sentido, resultan esclarecedores los criterios emitidos por Limia, (2002), Fung, (2002) y Seaton, (2002) en (Delgado, 2002: 50-98).

7 Dice Fernández Bulté, (2002: 46, 50) "Cualquier Estado y cualquier ordenamiento jurídico consagra los principios y fundamentos básicos del sistema económico social que se protege y, con ello, contribuye a brindar una connotación y una consagración jurídica a la distribución de valores que corresponde a cada sistema o modo de producción determinado. El Derecho es un modelo conductual paradigmático, que ofrece o debe ofrecer un conjunto de dictados de conducta que sean efectivamente modélicos del mundo éticamente superior por el que luchamos. En ese sentido brindo al Derecho un papel y una función deontológica y de altísimo contenido axiológico".

El Derecho debe estar encaminado a modelar una personalidad ciudadana o humana en su más alta dimensión ética lo cual se identifica con su función educativa.⁸ El rápido deterioro del medio ambiente a nivel global y de las zonas costeras, en particular sugiere el uso del Derecho como uno de los instrumentos que conduzca al cambio en la forma en que el ser humano percibe su relación con el ambiente costero y consecuentemente la forma en que interactúa con él

La función represiva y la promocional del Derecho,⁹ independientemente de los procesos de socialización del enfoque de MIZC¹⁰ que conllevan el cumplimiento de varias de las funciones anteriormente tratadas, son claves para el éxito de cualquier iniciativa legal sobre MIZC a nivel nacional. Se necesita un fuerte y preciso soporte legal que garantice que las políticas y los programas sean implementados y cumplidos por los implicados en el manejo integrado de las zonas costeras.

El manejo integrado de la zona costera y su inclusión en el ordenamiento jurídico

Aunque a nivel nacional, desde hace varias décadas, se han puesto en vigor numerosas disposiciones jurídicas relativas a la protección costera, el campo de tutela jurídica que apertura el MIZC es un fenómeno reciente. Algunos autores de reconocido prestigio como Boelaert-Suominen y Cullinan, (1994), Cullinan, (2006) y Chircop, (2000, 2008) defienden la idea de que el MIZC ha devenido en un fenómeno importante y reciente que ha traído consigo la aparición del *Coastal*

8 Se insiste en la educación, porque es una vía fundamental para legitimar valores, fundamentos éticos y modos de actuación socializados, los cuales conforman una identidad propia. Por tanto, la función educativa conduce no sólo al autorreconocimiento del individuo como personalidad única e irrepetible, sino también al sentimiento de pertenencia a grupos humanos que van desde los más particulares hasta los más universales. (Miranda et al., 2007)

9 Plantea Fernández Bulté, (2002: 48) que cuando se habla de la función represiva del Derecho cuando se hace alusión a que el Derecho suele crear normativas que reprimen los comportamientos sociales no deseados y de ese modo trata de impedir su realización. En tanto, se habla de la función promocional cuando el sistema jurídico alienta determinadas conductas, las favorece y promueve.

10 El proceso de socialización del enfoque de MIZC es la base para poder implementarlo, teniendo en cuenta que la socialización es un proceso social de apropiación del conocimiento que se expresa en la interrelación de procesos educativos, instructivos, comunicativos, de investigación, y de producción de nuevos conocimientos por parte de la sociedad. (Miranda et al. , 2007).

Law como un nuevo campo legal que demanda la comprensión de un cuerpo de principios, reglas y procedimientos desarrollados específicamente para apoyar este proceso lo cual va más allá de la mera protección de los diversos ecosistemas costeros.

Según la autora de la presente investigación, este criterio es válido siempre y cuando el campo legal al cual se hace referencia no se identifique literalmente con rama del Derecho, sino como campo del conocimiento con relevancia legal. Para hablarse de la aparición de una rama del Derecho según Cañizares, citado por Caraballo, (2007) en (Viamontes et al., 2007: 50), un elemento esencial es identificar su autonomía científica, que le está dada por la existencia de un objeto de tutela jurídica, un sistema de conceptos, principios y material normativo que la distinguen del resto de las ramas jurídicas. Teniendo en cuenta este criterio y los estudios teóricos y prácticos realizados por la autora del presente artículo y sin descartar la posibilidad de validar al *Coastal Law* como rama del Derecho en el futuro, se considera que aún no puede hablarse de su autonomía científica como rama del Derecho.

Desde el punto de vista jurídico, la autora ubica al MIZC en el soporte legal general que apertura el Derecho Ambiental. Para ello se analizaron las metas, objetivos y los fines del MIZC; así como, los principios en los que se basa tratados por las *Noordwijk Guidelines for Integrated Coastal Zone Management*, (1993: 6-7), Post y Lundin (1996: 5-6) y Cicin - Sain y Knecht, (1998: 52) y su armonía con el objeto de estudio, el objeto de tutela jurídica y los principios de esta rama del Derecho.

Considerando principalmente los criterios emitidos por Caraballo, (2007) en (Viamontes et al., 2007: 54), Brañes, (1994) y por el PNUMA, (1993) y sin pretender validar una definición única de Derecho Ambiental, la autora considera que el Derecho Ambiental se configura en función de principios, doctrinas y prácticas jurídicas que encuentran su expresión y son la base de las normas e instrumentos legales dirigidos a la protección y conservación del medio ambiente natural y a la protección y ordenamiento del medio ambiente construido. Esta rama del Derecho de acuerdo con Cafferata, (2004: 18) “*reclama nuevos métodos, nuevos criterios de justicia, nuevas leyes (...) para resolver la problemática que afrontamos; estos criterios saldrán de una interdisciplinariedad científica*

Yailen Monzón Bruguera: Derecho y manejo integrado de las zonas costeras: una aproximación...

que permita definir el quantum desde el punto de vista de las ciencias exactas y naturales, para que el jurista pueda - inmerso en esa realidad- resolver los justo de cada uno.”

El Derecho Ambiental, según Jordano Praga, (2002: 95) incluye en su espacio normativo normas de organización (sobre la administración ambiental y sus funciones); normas que regulan técnicas jurídicas de protección ambiental (evaluación de impacto ambiental, control integral de la contaminación, planes, instrumentos económicos y de mercado, permisos transferibles, espacios protegidos, responsabilidad, entre otras) y normas que regulan el ámbito de intervención, medios y elementos del ambiente (aire, agua, suelo, costas, espacios naturales, fauna y flora, entre otros).

Desde el punto de vista normativo, el Derecho Ambiental suele tutelar independientemente cada una de las esferas específicas de protección ambiental asociadas a las zonas costeras y marinas y sus recursos. En este ámbito, y teniendo en cuenta la multiplicidad de elementos o recursos que integran la zona de marras, a los efectos del tratamiento jurídico del MIZC, la zona costera debe verse en toda su complejidad, lo cual implica poner en vigor normas jurídicas diferentes en tanto deben ser especializadas e integradas multisectorialmente para atender los problemas de gestión y protección costera.

También, se necesita sistematizar, armonizar y revisar la coherencia de las disposiciones jurídicas ambientales relacionadas con esferas específicas de protección ambiental sectoriales que se configuren como disposiciones jurídicas ambientales complementarias; como por ejemplo: legislación sobre la diversidad biológica, áreas protegidas, aguas y ecosistemas acuáticos tanto terrestres, costeros y marítimos, suelos y ecosistemas terrestres, flora y fauna silvestre, atmósfera, recursos minerales, energéticos y paisajísticos, entre otras.

Por otra parte, considerar que únicamente el Derecho Ambiental puede atender a todos los desafíos que impone el tratamiento jurídico del MIZC, resulta errado pues ello conduciría a un gigantismo innecesario y a un error técnico jurídico al pretender este Derecho sustituir o apropiarse de normas que por sus principios u objeto de tutela, le son propias a otras ramas. El MIZC atraviesa un amplio rango de sectores socio-económicos que normalmente están sujetos a legislación sectorial por lo que el Derecho Ambiental debe apoyarse en otras ramas del Derecho

cuyas normas jurídicas pueden constituirse como legislación complementaria relativamente ambiental para el logro de una mejor eficiencia y eficacia en la tutela del MIZC.¹¹

Sin menospreciar la relevancia ambiental que pueden tener normas jurídicas pertenecientes a otras ramas del Derecho, se han identificado como ramas relevantes para complementar el tratamiento jurídico del MIZC en un contexto nacional, las siguientes: el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Marítimo, el Derecho Agrario, El Derecho sobre Bienes, el Derecho Urbanístico, el Derecho Civil y el Derecho Penal; así como, los compromisos internacionales adquiridos por los Estados en virtud de los instrumentos jurídicos internacionales ambientales o sobre desarrollo sostenible en general de los cuales un Estado sea parte.

El Derecho Constitucional define, entre otras cuestiones, la forma en la cual el poder es ejercitado dentro de una sociedad; así como, la naturaleza de la relación entre el pueblo y las estructuras de poder. La protección del medio ambiente en general y el uso racional de los recursos naturales debe estar refrendado constitucionalmente y a partir de ahí se pueden estructurar coherentemente todas las iniciativas políticas, legislativas e institucionales. Constitucionalmente, muchos Estados han refrendado la protección del medio ambiente como interés general y por tanto la intervención de los poderes públicos en el área del medio ambiente no es por criterio de oportunidad, sino porque obligatoriamente deben procurar que se mantenga, se logre o se adquiera el nivel de disfrute que la Constitución asigna como contenido de ese derecho según De Vega, (1996:29).

El relación con el Derecho Administrativo, Viamontes et al., (2000: 17) plantea que la norma jurídico-ambiental tiene la doble significación de la norma administrativa. En cuanto al MIZC, la norma jurídica ambiental es norma de comportamiento en cuanto a la actuación o conducta de los sujetos y es norma de organización al establecer las jerarquías o niveles de acciones y las relaciones

11 Según Fernández Bulté, (2002: 11) cuando se hace referencia a la unidad del sistema, sin perjuicio del orden y armonía que debe existir en la jerarquización de las normas y la correlación adecuada entre las distintas instituciones jurídicas, las normas de diferentes ramas del Derecho deben presentar armonía funcional. En función de este criterio estas interrelaciones deben basarse en la inexistencia de contradicciones en su contenido o en las dinámicas funcionales que establecen.

entre dichos niveles en torno a la gestión y protección de la zona costera en particular. Esta manifiesta su vínculo con la norma jurídico-administrativa en su estructura y en las relaciones de subordinación y coordinación que necesariamente establece, en fin, en su forma y sujetos de acuerdo a Viamontes et al., (2000:18).

Al unísono, la norma jurídico administrativa rige la materialización de la función administrativa del Estado a través de la Administración Pública lo cual es indispensable tenerlo en cuenta para el éxito del MIZC. También, de acuerdo al PNUMA, (1996: 44) en los países del *Civil Law*, la exigencia de la responsabilidad administrativa en materia ambiental ocupa un lugar importante ya que una parte significativa de la legislación ambiental está concebida como mandatos dirigidos a los administrados, cuyo cumplimiento debe ser fiscalizado por la administración lo cual garantiza la articulación del necesario sistema de responsabilidad administrativo ambiental y del cuerpo normativo contravencional que debe respaldar al MIZC.

En el Derecho Marítimo se circumscribe la legislación dedicada a la delimitación de las zonas marítimas y los asuntos relativos a la soberanía y la jurisdicción funcional de los Estados en ellas conforme a lo establecido en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, (UNCLOS, 1982).¹² Estos criterios han sido utilizados internacionalmente por los Estados como criterio de delimitación de los límites hacia el mar de la zona costera, de acuerdo con lo planteado por Cullinan, (2006: 92).

¹² Según la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar en los artículos 55-57 y 76, la soberanía de los Estados con fronteras marítimas se extiende sobre el mar territorial a una extensión máxima de 12 millas náuticas (MN) desde una línea de base determinada y pueden reclamar y ejercer dicho derecho de soberanía sobre una Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 MN desde la línea de base. Los derechos de soberanía pueden ser extendidos aún más allá, en ciertos casos en que el banco de arena continental se estrecha más allá de la ZEE con un límite máximo de 350 MN desde la línea de base territorial. El Protocolo sobre MIZC en el Mediterráneo, 2008 establece en el Art 3.1 que el límite hacia el mar de las zonas costera de las partes contratantes coincidirá con el límite del mar territorial de cada Estado parte.

La precitada rama del Derecho, también incluye un número considerable de normas y usos marítimos internacionales que regulan la prevención, reducción y control de la contaminación del medio marino y las responsabilidades por daños causados en ocasión del transporte marítimo, usos de puertos, entre otros. Esta rama del derecho también regula las actividades que se realizan a raíz del uso marítimo-portuario lo cual debe hacerse garantizando la protección del área costera destinada al mismo.

La mayoría de los puertos marítimos del mundo se ubican en la zona costera, particularmente en la llamada zona costera urbana, en la cual, la actividad portuaria y la consecuente intensidad del tráfico marítimo coinciden con los mayores niveles de antropización de esta zona. Cualquier plan de gestión integral de la zona costera requiere incorporar la gestión integral de los puertos marítimos. De hecho, Cicin - Sain y Knecht (1998) señalan que los puertos marítimos ubicados en la zona costera requieren de una gestión ambiental adecuada, para que puedan sostenerse a largo plazo como una empresa productiva y exitosa.

El uso agrícola de la zona de marras es uno de los que mayores impactos nocivos tiene en la calidad del medio costero. Debido a esto, las relaciones jurídicas reguladas por el Derecho Agrario en cuanto a la propiedad, tenencia, posesión, uso, abuso y disfrute de la tierra, según Viamontes et al., (2000:17) se deben articular necesariamente con las obligaciones del cuidado de la zona costera teniendo en cuenta la porción terrestre, las aguas, las plantas, los bosques que se encuentran en estas áreas, los organismos vivos, los recursos naturales, y en fin, el medio ambiente costero destinado a este uso.

En materia de Derecho sobre Bienes, resulta particularmente importante el tema de la clasificación de la zona costera como bien y también los derechos reales que sobre ella se atribuyan. Según Diez – Picazzo, (1991: 37) “*existe un derecho real cuando una cosa se encuentra sometida completa o parcialmente al poder de una persona en virtud de una relación inmediata que puede ser invocada contra cualquier otra.*”

La zona costera es un bien público o privado en cuanto a su titularidad que reviste un considerable valor natural, social y económico. Sobre su titularidad, (independientemente de que en los cuerpos legales nacionales se contemple una definición exacta de zona costera o se identifique la misma con una enumeración

de recursos y ambientes costeros enmarcados en un límite determinado), muchos países han incluido a las mismas como bienes públicos¹³ sujetos a la institución del dominio público y consideradas como bienes de dominio necesario (por su naturaleza solo pueden pertenecer al Estado afectadas al fomento de la riqueza nacional lo cual facilita la implementación del MIZC. Esto ha permitido considerarla, en algunos ordenamientos jurídicos, como un bien colectivo desde el punto de vista de su disfrute, lo cual debe traer aparejado la comunidad en los esfuerzos para su protección.

También, el Derecho Urbanístico incide en la gestión de la zona costera tomando en cuenta que este se ocupa de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación, siendo objeto de su regulación potestades públicas consistentes en ordenar el territorio en su conjunto, la urbanización y la intervención administrativa interviniendo y limitando el derecho privado de propiedad según Parada, (1997:306). La actividad urbanizadora, en muchas ocasiones, tiene efectos negativos en la zona costera tanto por la ocupación física del suelo como por la presión que ejerce la actividad humana en las inmediaciones de las zonas urbanizadas. Esta rama del Derecho es vital para el MIZC ya que permite controlar y compensar a través de limitaciones legales o las impuestas por los planes de urbanismo el exceso del derecho de urbanizar; así como, garantiza el orden urbanístico proporcionado según Ruiz, (2004: 8).

13 Antes de cualquier consideración moderna sobre la zona costera y su configuración como bien público, ya los romanos reconocían la extensión del mar y las orillas de este tan lejos en tierra como fuera alcanzado por las olas más grandes de invierno (*Est autem litus maris quatenus hybernus fluctus maximus excurrit*) El Derecho Romano clasificó el mar y la orilla del mismo como propiedad común de cualquiera (*res communis omnia*) Cullinan, (2006: 34) y Parada, (1997: 154) El Derecho Romano – Holandés reclasificó esta área como *res publicae* incluyendo en esta denominación que la misma era propiedad del Estado pero con la custodia del pueblo. Este concepto romano ha sobrevivido en la actualidad tanto en el sistema de Derecho con base romana (dominio público) como en el anglosajón (aplicación de la doctrina del *public trust* a la zona costera). En este sentido, el concepto de dominio público se contempla en muchos países entre los que se destacan: Bélgica y Francia como *domain publique*, Alemania, Grecia e Italia, como demanio público y en España y Tailandia como dominio público marítimo – terrestre. La doctrina del *public trust* se utiliza en Inglaterra, Escocia, Sudáfrica, Estados Unidos de América y en muchos Estados del Caribe. Conceptos similares existen en países con otras tradiciones legales como es el caso del concepto de "*Everyman's right*" en Derecho Escandinavo que prescribe el derecho público de uso de las zonas costeras. Este concepto es contemplado en países como Finlandia, Noruega y Suecia. Cullinan, (2006: 34).

En el Derecho Civil, resulta notorio el sistema de responsabilidad que permite el resarcimiento de los daños o perjuicios que se pudieran ocasionar al área costera, partiendo de la institución de la responsabilidad civil bien sea contractual o extracontractual; el establecimiento del contenido de la obligación de reparación del daño y también las normas jurídicas que establecen la legitimación para activar la vía civil e iniciar procesos que eviten dichos daños.

El Derecho Penal, plantean Toledano y Muñoz, (2007) en (Viamontes et al., 2007: 415), se ha pronunciado en las últimas décadas por obtener tutela penal para la protección del medio ambiente como bien jurídico independiente y por ende la inclusión de delitos ambientales en la codificación, aunque no puede soslayarse que al aplicar esta rama del Derecho debe tenerse en cuenta su carácter de *última ratio* y su intervención en orden a aquellos bienes que se consideren más importantes y frente a agresiones muy lesivas como plantea Blanco, (1997:31) citado por Toledano y Muñoz, (2007) en (Viamontes et al., 2007: 416). Atendiendo a las características de las zonas costeras, la tutela penológica de las conductas que generen peligro para dichas zonas, resulta un mecanismo de protección a considerar.

La influencia que ha ejercido el Derecho Internacional en el desarrollo del MIZC es incuestionable.¹⁴ El reto impuesto por el calentamiento de la atmósfera y los consecuentes cambios que esto trae en el clima mundial y en el incremento del nivel del mar, ha jugado un rol decisivo en la consolidación del MIZC. Aunque no existe a nivel internacional un instrumento jurídico con carácter vinculante que se centre primariamente en el MIZC, sí existen tratados regionales y globales que exhortan a los Estados para la adopción de este proceso de gestión integrada.

14 La comunidad internacional reconoció por primera vez que las zosteras requerían una protección especial en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972. El Plan de Acción adoptado por la Conferencia (ver la Declaración de principios, el Plan de Acción y el Reporte de la Conferencia, 1972 Documento de las Naciones Unidas A/Conf 48/14/Rev.1. (11 Materiales Legales Internacionales 1416) recomendó que las zonas costeras son protegidas, particularmente aquellos que aún no habían sido degradadas. A esto le siguió la recomendación hecha por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (el Informe Brundtland) en 1987 al precisar que la asistencia debe ser dada a los países en desarrollo para fortalecer sus marcos legales e institucionales necesarios para el manejo integrado de sus recursos costeros.

Al unísono, en el escenario jurídico internacional sobre asuntos ambientales, han proliferado en las pasadas décadas instrumentos internacionales con carácter no vinculantes como son las declaraciones de principios, códigos de conductas, recomendaciones, guías, resoluciones y estándares a lo cual se le ha llamado *Soft Law*.¹⁵ Muchos instrumentos jurídicos internacionales *soft law* alientan a los Estados a adoptar el MIZC. Se destacan: la Agenda 21 de 1992 en el Capítulo 17 (Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados y de las zonas costeras y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos); el Mandato de Yakarta el cual fue la decisión II/10 (Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina y costera) de la Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Diversidad Biológica; el Código de Conducta de la FAO sobre pesquerías responsables de 1995 (Artículos 10.1 y 10.1.3) y el Plan de Acción de Johannesburgo de 2002 formulado por la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible en el párrafo 30 inciso a, c, d, g y párrafo 32 b y d.

Desde el punto de vista legal, el tratamiento normativo del MIZC, aún en los casos más acertados técnicamente, necesitará recurrir a las relaciones antes mencionadas conforme a la sistemática jurídica. En este caso, es importante que las disposiciones jurídicas pertenecientes a otras ramas del Derecho que complementen la implementación del proceso de marras, estén armonizadas y sean coherentes entre sí.

15 Muchos juristas no están de acuerdo con este término pues encierra una contradicción terminológica debido a que la característica fundamental que distingue a las normas del Derecho de otras reglas sociales es precisamente su carácter vinculante, el cumplimiento y su puesta en vigor, etc. De acuerdo con Fernández Rubio, (2007) en (Viamontes et al., 2007: 119) “*las normas soft law cumplen una importante función en el Derecho Ambiental Internacional, cuya significación no deberá ser minimizada, pues las formulaciones contenidas en las resoluciones de organizaciones internacionales, declaraciones y conferencias internacionales son ampliamente seguidas por los Estados y su vigencia se refuerza por efecto del proceso de reiteración y referencia constantes hasta dar paso al surgimiento de una regla consuetudinaria. Asimismo, las cláusulas puramente declarativas en ciertos tratados ambientales son a menudo desarrolladas a través de instrumentos más precisos que contienen obligaciones específicas. Las normas de soft law producen a menudo una especie de efecto contagio que las lleva a convertirse con el tiempo en normas de derecho como por ejemplo: el requisito de la evaluación de impacto ambiental, la consideración de la atmósfera como patrimonio común de la humanidad, el deber de información y consulta previa respecto a las actividades que puedan causar un impacto ambiental transfronterizo, etc.*”

CONCLUSIONES

Es crucial comprender que las zonas costeras requieren una gestión integrada en lugar de una sectorial. El MIZC es un proceso dinámico, multidisciplinario, interactivo y participativo para la gestión de las zonas costeras que promueve su protección y uso sostenible balanceando los objetivos ambientales, sociales, culturales, recreacionales y económicos a largo plazo. (IOC Manuals and Guides 46, 2006: 46). Está basado en el conocimiento de que cualquier uso humano de la zona costera afecta a otros usuarios y al sistema costero como un todo, refiere Cullinan, (2006: 9). Los objetivos y metas del MIZC deben ser compatibles, unificados e integrados legalmente de forma comprensible.

El precitado proceso, ha sido analizado ampliamente por científicos, economistas, tomadores de decisiones; entre otros, pero no por juristas. Solo algunos autores reconocidos internacionalmente como Chircop, (2008, 2000), Cullinan, (2006), Cicin- Sain y Knecht, (1998), Clark, (1996) y Boelaert-Suominen y Cullinan, (1994) lo han abordado principalmente a partir del análisis de su expresión legislativa.

El análisis del rol del Derecho en el MIZC y el reconocimiento de su inclusión en el espacio teórico y normativo del Derecho Ambiental y su relación con otras ramas permite acercarse a su tratamiento jurídico de forma adecuada tanto en su expresión lógico formal como en su contenido social y axiológico. También, la necesidad de analizar este proceso a partir de su carácter jurídico transversal a la vez que se relaciona, se ajusta y se complementa en relación con otras ramas del ordenamiento jurídico, demanda la consecuente armonización del Derecho positivo relevante conforme a la sistemática jurídica y conducir así el tratamiento legislativo y normativo eficiente, integrado y eficaz que este novedoso proceso de gestión reclama. Los criterios desarrollados en el presente artículo pueden constituir un incentivo para potenciar la incursión de juristas en este complejo tema.

Yailen Monzón Bruguera: Derecho y manejo integrado de las zonas costeras: una aproximación...

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boelaert-Suominen, S., Cullinan, C. (1994) Legal and Institutional Aspects of Integrated Coastal Area Management in National Legislation. Rome: Development Law Service Legal Office, FAO.
- Brañes, R. (1994) Manual de Derecho Ambiental Mexicano, 1^a ed., Ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cafferata, N. (2004) Introducción al Derecho Ambiental. México: INE- Semarnat
- Cicin-Sain, B., Knecht, R. (1998) Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Washington, D.C: Islands Press.
- CNUDMA. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente. Cumbre de la Tierra, Agenda 21. El Programa de las Naciones Unidas de Acción de Río. Celebrada del 3 al 14 de junio de 1992. Río de Janeiro, Brasil en Capítulo 17.1
- CNUDMA. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente. Cumbre de Desarrollo Sostenible. Celebrada del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica. La Declaración sobre Desarrollo Sostenible y el Plan de Acción de Johannesburgo.
- Código de Conducta de la FAO sobre pesquerías responsables de 1995. Roma: FAO
- Convención sobre la Diversidad Biológica, (3 de marzo de 1973). Online: <<http://sedac.ciesin.org/pibd/registros/reg-170.rrr.html>>, (18 de abril del 2000).
- Cuba. Leyes, Decretos Leyes, etc. Decreto-Ley 212. Gestión de la Zona Costera. En Gaceta Oficial de la República de Cuba. La Habana: Edición Ordinaria No. 68 del 14 de agosto, 2000.
- Cullinan, C. (2006). Integrated Coastal Management Law. Establishing and strengthening national legal frameworks for integrated coastal management. Roma: FAO Legislative study 93.

Chircop, A. (2000) Legislating for Coastal Zone Management: Framework and Tools for management. Dalhousie University: Marine Affairs Programme and Marine and Environmental Law Programme.

Chircop, A..(2000).Teaching Integrated Coastal Management: Lesson from the learning arena. En Training Course in Integrated Coastal Zone Management. Course Materials, Santiago de Cuba, February 22 – March 3, 2000

Chircop, A..(2008).Legislating Coastal Governance: Practices, Trends and Strategies in Coastal Law-Making. In International Conference, USA. Formato electrónico.

Delgado Diaz, C J. (2002) Cuba Verde. La Habana: Editorial Félix Varela

De Vega Ruiz, J. A. (1996) Delitos contra el medio ambiente, ordenación del territorio, patrimonio histórico, flora y fauna en el Código Penal de 1995. Madrid: COLEX

Diez Picazo, L., Guillón Ballesteros, A (1995) Instituciones de Derecho Civil, V-II. Madrid: Editorial Tecnos.

Fernández Bulté, J. (2002) Teoría del Derecho. La Habana: Editorial Félix Varela.

Irman, D, L., Brush, B.M.(1973) The Coastal Challenge.(20-32) Washington. D.C : Am. Ass. For the advancement of Science. 181

IOC Manuals and Guides, 46; ICAM Dossier, 2. (2006). A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management. Paris: UNESCO.

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

Martin Mateo, R. (1995) Manual de derecho Ambiental. Madrid: Editorial Trivium,

Miranda Vera, C., Castellanos González, M.E., León Pérez, A. R., López Bastida, E., Monzón Bruguera, Y., Ripoll Salcines, R., Alonso Hernández, C., Moreira González, A. (2007). Proceso de Socialización del enfoque de Manejo

Yailen Monzón Bruguera: Derecho y manejo integrado de las zonas costeras: una aproximación...

Integrado de Zonas Costeras en la Provincia de Cienfuegos en el período 1997-2007. Documento propuesto para premio nacional de la Academia de Ciencias de Cuba 2007.

Monzón Bruguera, Y. (2001) Integrated Coastal Zone Management Governance Process in Cuba: The Case of Cienfuegos Bay. Tesis de Maestría, Canadá: Dalhousie University. Marine Affairs Program. Formato electrónico.

Parada, R. (1997) Derecho Administrativo. Bienes Públicos. Sexta edición tomo III. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.a.

PNUMA. (1993) Serie de documentos sobre Derecho Ambiental No1. México: ORPALC.

PNUMA. (1995) Serie de documentos sobre Derecho Ambiental. No 3. México: ORPALC.

PNUMA. (1996) Serie de documentos sobre Derecho Ambiental. No 5. México: ORPALC.

PNUMA. (2000) *Sustentabilidad y Recursos Costeros. Bases para integrar la gestión de la zona costera*. Online: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (Fecha de Acceso: 3 de enero del 2005). Post, J. C., Lundin, C. G (1996) Guidelines for Integrated Coastal Zone Management. Washington. D.C: Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 9.

Ruiz Massieu, J. F. (2004) Derecho Urbanístico. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Valenzuela, L. H. “Ordenamiento territorial para zonas costeras”. Online: <<http://geociberteca.8m.com/TEORICOlore.htm>> (Fecha de Acceso: 30 de enero del 2005).

Vallega, A. (2000): Ocean Governance in Post-Modern Society. In: International Conference The Oceans at the Millennium, London, Greenwich 13-15 April.

Vallega, A. (2001). Ocean Governance in Post Modern Society – a geographical perspective. *Marine Policy* 25 (399 -414).

Viamontes Guilbeaux, E., Fernández Rubio Legrá, A., Hernández Torres, V., Rey Santos, O., Caraballo Maqueira, L., McCormack Béquer, M., Cruz Sardiñas, T. (2000). Derecho Ambiental Cubano. La Habana: Editorial Félix Varela.

Viamontes Guilbeaux, E., Fernández Rubio Legrá, A., Hernández Torres, V., Rey Santos, O., Caraballo Maqueira, L., McCormack Béquer, M., Cruz Sardiñas, T., Muñoz Alfonso, Y., Toledano Cordero, D., Barnet Rivas, W. (2007). Derecho Ambiental Cubano. La Habana: Editorial Félix Varela.

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

Recibido: 13/04/09

Aprobado: 22/07/09