

GESTION AMBIENTAL DEL LITORAL EN PUERTO RICO

**Dr. José Seguinot Barbosa
Departamento de Salud Ambiental
Escuela Graduada de Salud Publica
Recinto de Ciencias Médicas
Universidad de Puerto Rico**

INTRODUCCION

El tema de gestión ambiental es uno que ha cobrado vital importancia durante los últimos años. Los asuntos relacionados a los procesos administrativos de la implantación de las políticas públicas están determinando la efectividad con que se manejan los recursos y la manera como el ciudadano común puede participar en la toma de decisiones asociadas a la conservación o transformación de los mismos. La gestión de por sí es un proceso complejo. De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española la gestión se refiere a la acción y efecto de administrar, y de gestionar. Esta última se refiere a hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera. Sin lugar a dudas la gestión envuelve, entonces, una acción dirigida a la consecución de una meta que adelante y encamine el objetivo que se persigue.

La gestión tiene diferentes dimensiones. La gestión ambiental se encausa por medio de los mecanismos legales y reguladores como lo son las leyes, tratados, reglamentos, ordenanzas y otros estatutos. Pero la gestión ambiental va más allá de la naturaleza escrita de las leyes para convertirse en un mecanismo práctico de regulación. En esta etapa entramos a la fase del contacto personal e institucional. El Homo Sapiens se enfrenta al Estado, para reclamarle su incumplimiento, o quizás para defenderse de lo que se le acusa. El que demanda y el demandado han tenido y tienen responsabilidades procesales que han debido seguir. Cada cual puede exigir su parte y responder por su responsabilidad. La finalidad de una gestión ambiental es precisamente evitar llegar a un conflicto legal donde tenga que haber demandantes y demandados. Su objetivo es tener las reglas de juego clara. Tal y como se establece en nuestro Código Civil lo fundamental es evitar las palabras dudosas (Art. 17). Cuando la Ley es clara y libre de toda ambigüedad se observará su letra (Art. 14). Pero las leyes están sujetas a interpretación, precisamente porque en muchas ocasiones el espíritu y la intención de un estatuto no están claros. Cuando ello sucede la finalidad de la gestión se ve interrumpida hasta que un foro administrativo o un tribunal dilucide la controversia. Esto hace del litigio ambiental uno largo, costoso y extenso. Toda persona que se envuelve en una gestión ambiental se expone de igual forma al litigio. La realidad actual en Puerto Rico es que la mayoría de las controversias y asuntos ambientales terminan en los tribunales buscando la concesión de un remedio. Como hemos visto el camino de la gestión nos es uno fácil ni accesible. No obstante si nos familiarizamos con las leyes y llegamos a comprender las diferentes fases de la gestión ambiental podemos alcanzar un mayor éxito en el manejo de los recursos naturales. La gestión ambiental puede definirse como el conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del medio ambiente, basándose en

una coordinada información multidisciplinaria y en la participación ciudadana (Miriam Arcia, 1998).

Desde el punto de vista jurídico las fases de la gestión ambiental que podemos reconocer son las siguientes: 1. Identificación de la acción ambiental – las acciones ambientales que podemos identificar pueden ser desde una solicitud de un permiso, una radicación de una querrela, una petición de injunction o madamus, hasta simplemente un aviso de emergencia, prevención o auxilio de una crisis ambiental 2. Determinación de capacidad jurídica - Ante un planteamiento jurídico que amerite un remedio la persona jurídica tiene que cumplir con el criterio de capacidad. Ello principalmente se refiere a que sea la persona afectada por daño ambiental ocasionado 3. Presentación de la acción - La acción tiene que ser presentada ante la agencia administrativa que tiene jurisdicción. Si el reglamento en cuestión es de la Junta de Calidad Ambiental, es a ese foro quién le compete ver la acción. Las acciones relacionadas a las costas podrían ventilarse en la Junta de Planificación, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, la JCA y hasta en el Tribunal Federal del Distrito de San Juan 4. Concesión de un remedio - La persona tiene que estar capacitada para que se le conceda un remedio. 5. Revisión - Si el remedio concedido no es justo y suficiente o si el fallo fue en contra, la persona puede solicitar a la agencia administrativa la revisión de la decisión dentro del termino establecido 6. Apelación - Luego de agotarse los recursos legales existentes en el foro administrativo la persona puede continuar con su causa de acción en los Tribunales de Puerto Rico. Todo este proceso aunque parece sencillo puede tomar varios años en completarse. Las gestiones ambientales relacionadas a los asuntos de la zona costanera pueden ser tan complejas como la diversidad de asuntos y leyes que conforman esta región geográfica. Si se trata de un asunto de extracción de arena interfieren unas leyes y unas agencias diferentes que si se trata de un derrame de petróleo. Si lo que se persigue es conseguir un permiso para construir un complejo Turístico habrá que someter una petición a la Oficina de ARPE en la Junta de Planificación. La JP determinará si se requiere una declaración de Impacto Ambiental, una Evaluación Ambiental o si están excluidos por ley. La JP determinará si serán necesaria vistas públicas en relación al proyecto. La situación se complica aún más en Puerto Rico porque aquí existen jurisdicciones concurrentes para muchos asuntos relacionadas a la zona costanera. En primer lugar existen leyes federales, estatales y reglamentos que inciden sobre el mismo recurso natural. Por ejemplo la Ley Federal de Agua Limpia, la Ley de Recursos de Agua del Estado Libre Asociado y el Reglamento de Calidad del Agua manejan el mismo recurso natural bajo diferentes agencias gubernamentales. Ello origina en ocasiones conflictos y contradicciones en la interpretación y aplicación de las leyes. En otras ocasiones favorece porque lo que no está cubierto por una ley lo está por otra. En síntesis podemos concluir que Puerto Rico es un país con una amplia legislación ambiental tanto general como especializada porque aquí aplican todas las leyes federales que así lo exprese el Congreso, aplican todas las leyes estatales de Puerto Rico, reglamentos estatales y federales (hechos para Puerto Rico) y ordenanzas municipales. Para facilitar y entender la complejidad jurídica de la gestión ambiental realizada en la zona costanera voy a presentar un resumen de los

aspectos más significativos(desde el punto de vista de la gestión) de aquellas leyes y estatutos que regulan este importante recurso natural.

LEY SOBRE POLÍTICA PUBLICA AMBIENTAL, Ley #9 del 18 de junio de 1970 (12 L.P.R.A. 1121-1142).

Los principios de esta ley son: cumplir con la responsabilidad de hacer de cada generación un custodio del medio ambiente para beneficio de las generaciones subsiguientes. Asegurar para todos los puertorriqueños paisajes seguros, saludables, productivos y estéticos, culturales y placenteros. Lograr el más amplio disfrute de los usos beneficiosos del medio ambiente sin degradación, riesgo a la salud, o seguridad u otras consecuencias indeseables. Preservar los aspectos históricos, culturales y naturales de nuestro patrimonio y mantener, donde sea posible un medio ambiente que ofrezca diversidad a la selección individual. Se persigue lograr un balance entre la población y el uso de los recursos que permita altos niveles de vida y una amplia participación de las amenidades de esta y mejorar la calidad de los recursos renovables y velar por el uso juicioso de aquellos recursos que sufran agotamiento. Esta es la ley ambiental mas amplia establecida bajo nuestra jurisdicción. A pesar de que su letra es hermosa su aplicabilidad practica es limitada. Para que su letra cobre vida es necesario aplicar sus preceptos y promover su difusión. Como punto de partida debemos comenzar por señalar que la ley reconoce que toda persona deberá gozar de un medio ambiente saludable, a su vez, tiene la responsabilidad de contribuir a la conservación y mejoramiento del medio ambiente. La Declaración de Impacto Ambiental (DIA) La Ley Sobre Política Publica Ambiental requiere la preparación de una DIA antes de efectuar cualquier acción o promulgar cualquier decisión gubernamental que afecte significativamente el ambiente. La declaración escrita y detallada debe incluir: El impacto ambiental de la legislación propuesta, de la acción a efectuarse o de la decisión a promulgarse; cualquier efecto adverso al medio ambiente que no podrá evitarse si se implementare la acción; alternativas a la acción o decisión gubernamental en cuestión; la relación entre usos locales a corto plazo del medio ambiente humano y la conservación y mejoramiento de la productividad a largo plazo, y cualquier compromiso irrevocable o irreparable de los recursos que estarían envueltos en la legislación propuesta si la misma se implementara. Las copias de las Declaraciones de Impacto Ambiental se harán llegar a la Junta de Calidad Ambiental, al Gobernador, a la Legislatura, y a la disposición del público. Este documento constituye una de las pocas herramientas de control de acciones que habrán de impactar al ambiente. La parte mas crítica de su implantación son los múltiples subterfugios que los proponentes han encontrado para obviar los requisitos que esta ley exige. A mi parecer esta sección y su reglamento deben aplicarse con la mayor de las rigurosidades para así poder evitar los muchos efectos adversos que sobre el ambiente causa el desarrollo ausente de planificación. La Junta de Calidad Ambiental (JCA) Esta ley crea y faculta a la Junta a establecer normas de calidad y pureza del ambiente; a realizar investigaciones y/o inspeccionar las condiciones ambientales, entre ello obtener órdenes del tribunal para entrar a los terrenos donde se haya impedido la entrada y/o examen; a establecer acciones civiles de daños y perjuicios en cualquier tribunal para recobrar el valor total de los daños ocasionados al ambiente y/o a los recursos naturales al cometerse cualquier violación a la ley y/o su reglamento.

Acciones Civiles Cualquier persona puede llevar acciones en daños y perjuicios por incumplimiento de esta ley. Cualquier persona puede acudir al Tribunal para que se expida un *mandamus* para ordenar a una persona o entidad a cumplir con la ley y reglamentos de la Junta de Calidad Ambiental. Esta sección de la ley no faculta radicar acciones de daños contra la Junta por falta de implantación de esta ley y los reglamentos.

LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS NATURALES, Ley #23 del 20 de junio de 1972 (3 L.P.R.A. 151-163).

El propósito de esta ley es ejercer la vigilancia y conservación de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo ella y la zona marítimo-terrestre. Además de conceder franquicias, permisos y licencias de carácter público para su uso y aprovechamiento y de establecer mediante reglamento los derechos a pagarse por los mismos. La ley provee para tomar las medidas necesarias para la conservación y preservación de especies de vida silvestre residentes, migratorias y exóticas, animales y plantas, tanto terrestre como acuáticas, en el Estado Libre Asociado, siempre y cuando estén fuera de las áreas designadas como santuarios. También permite adquirir tierras y hábitáculos acuáticos apropiados para las especies indicadas en el inciso anterior. Ella permite hacer recomendaciones al gobernador sobre las áreas geográficas, ecológicas y de índole similar que deban ser adquiridas o reservadas por el gobierno como bienes comunes y públicos del Estado Libre Asociado; hacer un inventario de todos los recursos naturales del país y programar su adecuada utilización y conservación y establecer un programa de orientación y divulgación sobre la importancia de la conservación de los recursos naturales. A tales efectos se establecerá, en coordinación con las agencias gubernamentales concernidas o grupos privados, programas educativos sobre la mejor utilización de los recursos y bellezas naturales de Puerto Rico. De aplicarse los preceptos legales establecidos por esta ley muchas áreas de vida silvestre y natural quedarían protegidas del impacto negativo de la urbanización. Así podría asegurarse una mayor estabilidad ecológica de los márgenes de los caños y canales manglares, de las lagunas hipersaladas como la del Condado, de las desembocaduras (antigua y moderna) de los ríos, de sus riveras y cuencas hidrográficas, de las playas y los espetones o penínsulas costeras. Todas estas zonas deben incluirse bajo la nueva designación federal del Santuarios costeros y marinos de Puerto Rico para asegurar un mayor bienestar y estabilidad de estos sistemas.

LEY DE VIDA SILVESTRE DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, Ley #70 del 30 de mayo de 1976 (12 L.P.R.A. 81-106).

Esta ley declara propiedad del Estado Libre Asociado todas las especies de vida silvestre y aquellas especies de animales que hayan adquirido tal condición y que se encuentren dentro de los límites territoriales del Estado Libre Asociado. La reglamentación de las especies migratorias y en peligro de extinción se hará en consonancia con lo dispuesto en los tratados y en la legislación vigente de los Estados Unidos que sean aplicables al Estado Libre Asociado. La aplicación de esta ley en consonancia con la ley federal conocida *Endangered Species Act*, 16 U.S.C.A. 1531-1544 permitiría proteger las aves, crustáceos y especies que están por desaparecer de las márgenes de los estuario de Puerto Rico. Al presente es necesario darle la importancia ecológica que

reviste esta zona y que por diferentes razones ninguna de las leyes antes mencionadas han sido aplicadas con la rigurosidad que amerita la situación.

LEY DEL PROGRAMA DEL PATRIMONIO NATURAL DE PUERTO RICO, Ley #150 del 4 de agosto de 1988 (12 L.P.R.A. 1225- 1241).

El propósito de esta ley es identificar y adquirir los terrenos, comunidades naturales y *hábitats* que le dan albergue a la vida silvestre, así como los que son esenciales para la supervivencia y protección de las especies de flora y fauna vulnerables o en peligro de extinción y cualesquiera otros terrenos que el Programa determine que deben preservarse por su valor como recurso natural. La adquisición de muchos terrenos con valor ecológico que están en manos privadas permitirá crear zonas de amortiguamiento, áreas recreativas y de esparcimiento dentro de la ciudad. Lo que no debe permitirse es la pérdida de mas terrenos públicos para la edificación de infraestructura urbana. Este es uno de los objetivos centrales que persigue esta ley.

LEY DE BOSQUES DE PUERTO RICO, Ley #133, 1 de julio de 1975 (12 L.P.R.A. 191-204).

Esta ley establece que los bosques son un recurso natural y único por su capacidad para conservar y restaurar el balance ecológico del medio ambiente; conservar el suelo, el agua, la flora y la fauna. Además, proveen productos madereros; proporcionan un ambiente sano para la recreación al aire libre y para la inspiración y expansión espiritual del ser humano. El manejo forestal provee una fuente de empleo rural. Los bosques, de acuerdo a esta ley, constituyen una herencia esencial, por lo que se mantendrán, conservarán, protegerán y expandirán para lograr su pleno aprovechamiento y disfrute por esta generación, así como parte de un legado para las generaciones futuras. Los artículos contenidos en esta ley sirven para controlar la deforestación desmedida que se está llevando a cabo en las áreas costeras y montañosas de Puerto Rico.

LEY PARA LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE CUEVAS, CAVERNAS O SUMIDEROS DE PUERTO RICO, Ley #111 del 12 de julio de 1985 (12 L.P.R.A. 1143-1143h)

Se declara que es política pública del Estado Libre Asociado proteger y conservar las cuevas, cavernas o sumideros en Puerto Rico. Estas constituyen un recurso natural único por sus preciosas formaciones de materiales naturales; su fauna adaptada al ambiente subterráneo; su valor arqueológico; por ser conductores y recipientes para el flujo de aguas subterráneas; y por proporcionar un ambiente propicio para la recreación e investigación científica. Las cuevas, cavernas o sumideros son por lo tanto una herencia de la naturaleza que amerita su protección inmediata para evitar que se les ocasionen daños irreparables o sean destruidas. La zona geográfica que más podría beneficiarse de la aplicación de esta ley es la topografía cárstica que cubre una tercera parte de la extensión territorial de Puerto Rico. Aunque, esta ley llegó tarde para impedir la destrucción de cientos de mogotes, dolinas y sumideros, así como proteger sus valiosos recursos arqueológicos, no obstante, está a tiempo para proteger muchos cerros calizos con sus mantos subterráneos de agua que aun existen en la zona norte y sur del país.

LEY DE ARENA, GRAVA Y PIEDRA, Ley #132 del 25 de junio de 1968 (28 L.P.R.A. 206-220)

Esta ley requiere permiso para hacer excavaciones, extracciones, remociones o dragados de los componentes de la corteza terrestre en terrenos públicos o privados dentro de los límites geográficos del Estado Libre Asociado. El incumplimiento de esta ley ha provocado la erosión de muchas playas como la del Condado y de Cataño. Para que la misma sea exitosa se deben imponer penalidades más fuertes a los violadores, además de incrementar la vigilancia en las zonas más críticas.

LEY DE MUELLES Y PUERTOS DE PUERTO RICO DE 1968, Ley 151, del 28 de junio de 1968 (23 L.P.R.A. 2101-2607)

En interés de la navegación y el comercio se controla y se administra por el gobierno, los puertos y sus aguas, las aguas navegables en y alrededor de Puerto Rico, los muelles, los terrenos sumergidos bajo los puertos y bajo todos los muelles, así como la zona marítimo-terrestre comprendida en toda zona portuaria. Se define la zona marítimo-terrestre como el espacio de las costas de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales en donde las mareas no son sensibles, e incluye los terrenos ganados al mar y las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas.

Esta ley es uno de los recursos legales mas importante en la protección y control de la zona costera y de la actividad portuaria en las franjas de la bahía de San Juan y otras zonas portuarias. Para una mayor efectividad de la misma se requiere que los proponentes observen los requisitos legales establecidos y las autoridades exijan con mayor discernimiento su cumplimiento.

LEY SOBRE ÁREA DE PREVENCIÓN DE INUNDACIONES Y CONSERVACIÓN DE PLAYAS Y RÍOS, Ley #6 del 29 de febrero de 1968 (12 L.P.R.A. 1101-1103).

Esta ley crea en el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales un área de prevención de inundaciones y de conservación de playas y ríos. Se delega al gobierno el estudio y control de las inundaciones; la vigilancia, conservación y limpieza de las playas; el control de la extracción y grava en las playas y en las orillas de los ríos; el control de la erosión de las playas; el deslinde y saneamiento de la zona marítimo-terrestre y la vigilancia y atención de los manglares pertenecientes al Estado Libre Asociado. Esta debe ser una de las leyes de las cuales debe exigirse su cumplimiento inmediato de tal forma que puedan protegerse los recursos costeros existentes tanto en San Juan, como en todo Puerto Rico. Su carácter conservacionista así como de restauración provee un excelente mecanismo legal para proteger los manglares y las playas.

LEY PARA LA CONSERVACIÓN, EL DESARROLLO Y USO DE LOS RECURSOS DE AGUA DE PUERTO RICO, Ley #136 del 3 de junio de 1976(12 L.P.R.A. 1501-1523)

Se define la contaminación de las aguas como: “alterar las propiedades naturales de un cuerpo de agua de forma que ocasione daños o sea perjudicial a la salud humana, o a la de los animales o plantas, o cause malos olores o impurezas, o altere adversamente sus propiedades físicas, químicas, microbiológicas o radiactivas, de tal modo que interfiera con el disfrute de la vida o de la propiedad o viole los criterios y normas de pureza que establece la reglamentación al efecto de la Junta de Calidad Ambiental.” Una recomendación concreta en relación a esta ley es que deben aplicarse con mayor rigurosidad las penalidades y multas que

esta ley exige con los que contaminan los recursos de agua. Además deben incrementarse las campañas educativas en relación al buen uso de estos recursos.

LEY SOBRE PROTECCIÓN DE CUENCAS HIDROGRAFICAS Y PREVENCIÓN DE INUNDACIONES, Ley #47 del 6 de junio de 1963 (12 L.P.R.A. 252-254).

Se faculta al gobierno para adquirir propiedades que sean necesarias o convenientes para llevar a cabo proyectos para la protección de cuencas hidrográficas y de prevención de inundaciones y dichas propiedades o intereses se declararán de utilidad pública a todos los fines de ley. El gobierno debe adquirir bajo esta ley una franja de por lo menos 100 metros (330 pies) alrededor de las riveras de todos los ríos para evitar los daños que por la edificación de urbanizaciones están causándole a estos cuerpos de agua. De tomarse esta medida se evitará la sedimentación acelerada y la deforestación de tan valiosos recursos hídricos.

LEY DE LA AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS DE PUERTO RICO, Ley #70 del 23 de junio de 1978 (12 L.P.R.A. 1301- 1319).

La Autoridad, junto con los municipios de Puerto Rico, tiene la obligación legal de buscar una alternativa, ambientalmente razonable, para la disposición de los desperdicios sólidos. Por ejemplo el vertedero de San Juan afecta la calidad de las aguas y del aire en las márgenes de la bahía, además constituye un obstáculo para el flujo natural de las aguas que fluyen por el Río Puerto Nuevo. Existe, por lo tanto una necesidad urgente de que el municipio de San Juan aplique esta ley si es que queremos conservar los pocos recursos ecológicos que aun quedan.

LEY PARA LA REDUCCIÓN Y EL RECICLAJE DE DESPERDICIOS SÓLIDOS EN PUERTO RICO, Ley #70 del 18 de septiembre de 1992 (12 L.P.R.A. 1320-1320t).

La ley establece el desarrollo e implantación de estrategias económicas viables y ambientalmente seguras que resulten en la disminución del volumen de desperdicios sólidos que requerirá disposición final. También desarrolla programas educativos que promuevan la participación de todos los sectores y estimula el uso de materiales reciclados y reciclables en la elaboración de productos. En Puerto Rico existe una necesidad para establecer proyectos de reciclajes al amparo de esta ley. Aunque existen varios proyectos de este tipo operando se necesitan de muchos más. Para optimizar la aplicación de esta ley deben ofrecerse incentivos industriales a las empresas que usan material reciclado y difundirse la importancia ecológica del reciclaje.

LEY SOBRE CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS, Ley #142 del 1 De mayo de 1950 (24 L.P.R.A. 591-601).

La Junta de Calidad Ambiental tiene el control de la contaminación de las aguas en todo lo relativo a la Ley Federal para el Control de la Contaminación de las Aguas. De acuerdo a esta ley es ilegal que persona alguna, directa o indirectamente, arroje, descargue, derrame o vierta, o haga o permita que se arroje, descargue, derrame o vierta, en las aguas, materias orgánicas o inorgánicas capaces de contaminarlas o capaces de conducir a que se contaminen, en forma tal que se coloquen fuera de las normas mínimas de pureza que el Secretario de Salud establezca. Se requiere obtener un permiso para descargar substancias a cualquier cuerpo de agua. Se reglamenta la expedición

de dichos permisos y las normas que se tienen que cumplir para evitar la contaminación.

LEY SOBRE EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE, Ley #157, 28 de junio de 1968 (24 L.P.R.A. 341-341p).

Los contaminadores del aire son polvo, vapor, gases, sustancias olorosas, partículas de materia, y cualquier combinación de las mismas. La JCA reglamenta y emite permisos para poder construir, instalar, o establecer fuentes de contaminación. Tanto la Ley de Agua como la de Aire son fundamentales para evitar la degradación de la atmósfera y la hidrosfera. Ambas deben aplicarse con la mayor de las rigurosidades.

Derrames de Petróleo

La Ley Federal para la Prevención de Derrames de Petróleo aplica a Puerto Rico estableciendo las responsabilidades y requerimientos de informe. Establece que toda embarcación o facilidad que descargue aceite o petróleo en aguas navegables es responsable de los daños causados y de los costos de remoción. La "parte responsable" en primer lugar incluye el dueño, operador de la embarcación o facilidad terrestre. En segundo lugar comprende al dueño de una facilidad en las afuera de la costa y de un oleoducto, entre otros. La parte responsable tiene el deber de informar tan pronto como se haya enterado de que el accidente viola las normas de calidad de agua, causa una lamina que decolora el agua o causa una emulsión que se deposita en el fondo y en la costa adyacente. Esta notificación debe darse a la Guardia Costanera y a la JCA. El no notificar puede ser multado con cinco años de cárcel o multa de entre \$10,000 a \$125,000. La responsabilidad civil dependerá del tipo de embarcación y de su capacidad. El Plan de Contingencia de Puerto Rico en caso de un derrame de petróleo aplica a todas las aguas navegables e interiores de la Isla. Este coordina las acciones de las agencias estatales y federales para mitigar el impacto de un derrame de petróleo o sustancia peligrosa. La mitigación es dirigida a través de la limpieza, remoción y disposición de la sustancia derramada. La JCA tiene la responsabilidad de manejar el fondo de contingencia, de aplicar la Ley para recobrar los fondos necesarios, coordinar las acciones con EPA, el Servicio Geológico Federal y el Servicio de Vida Silvestre Federal. También colecta toda la información científica y técnica, notifica a los responsables de sus violaciones y evacua a cualquier persona o población afectada. Existe una inmunidad limitada para todas las personas que trabajan en la limpieza y remoción de un derrame de aceite o sustancia peligrosa. Nadie que trabaje en la remoción de aceite será responsable excepto aquellos que causaron o que son responsables del derrame, o aquellos donde haya sufrido daño o haya muerto una persona o aquellos incidente donde se pruebe que hubo negligencia al violar la Ley. La JCA puede otorgar un permiso a una facilidad para almacenar o disponer de una sustancia cuando exista un peligro a la salud o al ambiente.

Ley Federal para el Manejo de la Zona Costanera

La zona costanera está regulada por legislación federal y estatal la cual incluye la Ley Federal para el Manejo de la Zona Costanera (CZMA), el Programa Estatal para el Manejo de la Costa (CMP), la Ley de la Junta de Planificación y la Ley del Departamento de Recursos Naturales. El Congreso estableció la Ley Federal del CZMA para promover la preservación, protección, desarrollo, restauración y

mejoramiento de esta zona y para asistir a los Estados en el desarrollo de sus Programas de Zona Costanera para la protección de sus recursos naturales tales como humedales, valles aluviales, estuarios, playas, dunas, corales y arrecifes, entre otros. Las actividades que requieren permiso federal o una licencia son la extracción de arena de las dunas, construcción de carretera en cuencas hidrográficas, la descarga de desperdicios, actividades que afectan la escorrentía, la planificación, construcción, modificación de estructuras en la franja litoral, la adquisición y utilización de recursos de aguas costeros y el rellenamiento y el dragado que afecte las aguas costeras. La solicitud para una de estas actividades se hace a través de la Junta de Planificación que es la agencia estatal que administra los procesos federales. La solicitud debe incluir una descripción del lugar y de la actividad propuesta, identificación de las fuentes potenciales de contaminación y una evaluación del impacto ecológico sobre zonas costeras de importancia ecológica. Si el proponente es una agencia gubernamental local la Junta tiene que notificar su decisión dentro del término permitido de 6 meses. Si la Junta no notifica cede temporalmente su derecho a objetar la actividad propuesta. El término "zona costanera" incluye la franja de costa que se extiende mil metros tierra adentro desde el litoral y el mar territorial que se extiende tres millas náuticas desde las áreas de tierra, incluyendo cayos e islotes comprendidos bajo la jurisdicción de Puerto Rico. El Programa de manejo de la Zona Costanera de Puerto Rico fue creado en 1978. Este Programa administra la zona costanera del país, incluyendo algunos importantes recursos costaneros que se extienden tierra adentro. Las actividades que se van a llevar a cabo fuera de la costa están sujetas a la jurisdicción de este Programa si sus derrames afectan la costa. Aquellas instituciones sujetas al gobierno federal están exentas de estas aplicaciones normativas.

La Junta de Planificación tiene injerencia sobre la costa a través de las regulaciones de zonificación. Estas normas regulan los diseños de los proyectos que se construirán en la costa. También garantiza el libre acceso del público a las playas y establece el mínimo de distancia a mantener entre la construcción de un edificio y la zona marítimo terrestre. Otras áreas de control bajo esta legislación son la construcción y demolición de estructuras, la subdivisión de parcelas y el desarrollo del litoral. El Departamento de Recursos Naturales (DRN) por su parte controla la vigilancia, uso, conservación y administración de las aguas territoriales. El DRN regula todo tipo de actividad que se llevará a cabo en la zona marítima. Algunas actividades como los dragados, líneas submarinas, construcción de marinas y festivales playeros requieren permiso del DRN.

Humedales y Pantanos

Las zonas de humedales y pantanos costeros están regulados por la Ley de Puertos y Bahías de 1899 y la Ley de Agua Limpia, así como los reglamentos promulgados por el Cuerpo de Ingenieros y la Agencia Federal de Protección Ambiental (EPA). El Servicio de Pesca y Vida Silvestre tiene jurisdicción sobre las áreas de interés que quiere proteger y la Ley de Conservación de las Especies en Peligro de Extinción. Las agencias federales requieren permiso para la construcción de estructuras, excavaciones, rellenados y otras actividades que afecten las aguas navegables. La JCA tiene la autoridad de clasificar e identificar áreas con recursos naturales que necesiten atención especial. El DRN tiene la

responsabilidad de promover y asegurar la conservación, uso y desarrollo de estos recursos en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica del DRN. La Junta de planificación tiene, por su parte, la responsabilidad de velar por la promoción del bienestar humano basado en los recursos humanos, económicos y naturales existentes. Así lo dispone la Ley que le dio vida. Los promotores de actividades que pudiesen afectar a estos recursos tienen que conseguir un permiso de calidad de agua de la JCA. Estas actividades tienen que ser consistentes con las normas establecidas por el Programa de Manejo de la Zona Costanera. En el caso de los manglares en 1989 el DRN adoptó el Plan de Manejo de los Manglares. Su propósito es proteger y preservar este recurso y promover la recreación pasiva y la investigación. El Plan identificó las actividades incompatibles con los manglares tales como dragados, rellenos, construcción de diques y descargas de afluentes. Curiosamente no incluyeron la deforestación. Algunas de las estrategias que el Plan recomienda para proteger los manglares son: establecer un registro de las áreas de alto valor ecológico, rescatar de manos privadas las áreas manglares, y eximir de contribuciones a los dueños que conserven los manglares. Las penalidades bajo estas leyes permiten encarcelar a cualquier persona que lleva a cabo un dragado no autorizado. Todas las leyes antes mencionadas tienen sus propias penalidades aplicándose cada una de ella de acuerdo a la naturaleza de la violación cometida.

CONCLUSIONES

Para realizar cualquier gestión ambiental relacionada a la zona costanera en Puerto Rico es necesario tener conocimiento de las leyes y reglamentos que aplican en cada situación. Por su complejidad jurídica el camino de la gestión ambiental es quizás uno de los más "tortuoso" y costoso. La posibilidad de culminar en un litigio es altamente probable y los mecanismos legales para prevalecer pueden tomar años. Ante este escenario se hace patente la necesidad de transferir a los grupos e individuos recursos legales que le permitan reivindicar sus derechos y acelerar sus acciones. Las clínicas legales y las organizaciones pro-bono son quizás el mejor ejemplo de las muchas cosas que en el campo del derecho ambiental pueden hacerse. A nivel individual el ciudadano que comienza una gestión ambiental y la misma se ve obstaculizada tiene ante sí varios recursos administrativos. Primeramente tiene que agotar los remedios que ofrece la agencia ambiental para luego poder ir a los tribunales. La Constitución de Puerto Rico garantiza en su art. VI sección 19 la protección de los recursos naturales. De igual forma garantiza el debido proceso de ley y la deliberación en los procesos de las agencias administrativas. Esta normativa asegura un mínimo de seguridad procesal en los asuntos ambientales. No obstante estos procesos regularmente suelen dilatarse haciendo de la gestión ambiental una alternativa onerosa y angustiada. Para hacer de la gestión ambiental un mecanismo con mayores probabilidades de éxito se requiere de leyes claras y reglamentos concretos y específicos. La normativa debe ser lo que establece la letra de la Ley, o en su defecto lo que la jurisprudencia ha interpretado. En la gestión ambiental del litoral el concepto de costa no debe ser uno mecánico de 1000 metros a partir de la línea de bajamar, sino uno dinámico, a tenor con la condición biológico - física de ese litoral. Para un estado archipelágico, como es el caso de Puerto Rico, esta

conceptualización es vital, porque las islas de Vieques, Culebra e Isla de Mona podrían definirse como toda una zona costera por legislación. Para terminal queremos enfatizar que en Puerto Rico existen leyes estatutos y reglamentos que abarcan todos los escenarios posibles que puedan surgir ante una degradación ambiental. Sin embargo el gestor ambiental de la costa está limitado por el desconocimiento de los procesos y mecanismos legales existentes. Aunque su desconocimiento no le exime de responsabilidad (Art. 2 Código Civil) si lo limita en la consecución rápida de su objetivo. Este último ha sido, precisamente, nuestro objetivo; al resumir las leyes que rigen el medio ambiente litoral. Esperamos que el ciudadano y los grupos gestores del ambiente puedan adquirir mediante la interpretación de este trabajo un mayor entendimiento de como se implanta la política pública ambiental en Puerto Rico.

BIBLIOGRAFIA

1. Arcia Myriam, *La Evaluación de Impacto Ambiental, Instrumento de Gestión Ambiental*, en Seguín J., **Leyes Ambientales de Puerto Rico y el Caribe**, edit. Geo, San Juan, 1998, p.92
2. **Basic Documents in International Environmental Law**, West Group, Eagan, Minnesota, 1994.
3. Barragán J., **Medio Ambiente y Desarrollo en las Areas Litorales**, Oikos Tau, Barcelona, España, 1997.
4. Campbell M. **Hornbook on Environmental Law: From Resources to Recovery**, West Group, Eagan, Minnesota, 1997.
5. Christie D. **Coastal and Ocean Management Law in a Nutshell**, West Group, Eagan, Minnesota, 1994.
6. Cruz A. y Boswell T., **Atlas de Puerto Rico**, Cuban American National Council, Miami, 1997
7. Estrada Raúl, **Evolución Reciente del Derecho Internacional Ambiental**, AZ editora, Buenos Aires, Argentina, 1995.
8. García N., **¿ Quién Cantará por las Aves?**, First Book Publishing, san Juan, 1996.
9. Geltman's E., **Modern Environmental Law, Policy and Practice**, West Group, Eagan, Minnesota, 1997.
10. Getches D., **Water Law in a Nutshell**, West Group, Eagan, Minnesota, 1997
11. Lugo A. *A Conservation Strategy for Puerto Rico*, **Acta Científica** 8 (1-2):129-134.
12. Percival R., **Environmental Regulation: Law, Science, and Policy**, Little Brown and Company, Boston, 1992.
13. Plater A., **Environmental Law and Policy: Nature, Law and Society**, West Group, Eagan, Minnesota, 1992.
14. Rodgers W., **Hornbook on Environmental Law**, West Group, Eagan, Minnesota, 1997.
15. Santana B., **Environment, Development and Community Power in Puerto Rico**, Arizona University Press, Tucson, 1996.
16. Saura J., **Límites del Mar Territorial**, JB editor, Zaragoza, España, 1996.
17. Seguín J.(editor), **Globalization in America: A Geographical Approach**, Institute of Caribbean Studies and Laval University, San Juan, 1997.

18. Seguinot J., *Desarrollo Sostenible y Eco Desarrollo en el Caribe: Utopia y Realidad*, **Revista de Estudios Geográficos**, 52 (225): 711-728, Madrid, 1996.
19. Seguinot J., *Globalización Derecho y Medio Ambiente en el Caribe Contemporáneo*, **Geografía, Ecología y Derecho**, First Book Publishing, San Juan, 1994.
20. Seguinot J., **Leyes Ambientales de Puerto Rico y el Caribe**, edit. Geo, San Juan, 1998.
21. Seguinot J., **San Juan, Puerto Rico: La Ciudad al Margen de la Bahía- Una Visión Geoecológica y Jurídica**, edit. Geo, San Juan, 1997.
22. Sohn L. and Gustafson's, **The Law of the Sea in a Nutshell**, West Group, Eagan, Minnesota, 1984.

Dr. José Seguinot Barbosa
Box 21412, UPR, San Juan
Puerto Rico 00931
Tel: (787) 758-1917, Fax:754-7960
E-mail: J_Seguinot@rcmaca.upr.clu.edu