

## **2. Congreso de la Biodiversidad Caribeña**

### **La Biodiversidad y la Ley**

#### **La Situación legal de la Vida Silvestre en la República Dominicana**

por

Margarita Romero y Andreas Schubert

### **Resumen**

La legislación vigente sobre la vida silvestre es obsoleta; hay que consignar que las estipulaciones que se consagran, en la ley de caza (85) no se corresponde con la realidad en que vive el país, ni con el avance científico actual. Los decretos, y sobre todo el decreto 55-92, trata de cubrir la insuficiencia de la ley 85. Sin embargo las sanciones están basadas en la ley 85, la cuál prevé multas de menos de RD\$ 100.

Las otras leyes que tienen que ver con la conservación de la fauna y flora silvestre son más modernas que la ley 85: la ley forestal (5856) y la ley de pesca (5914) datan desde el 1962, la ley 67, que creó la Dirección Nacional de Parques, fue promulgada en el 1974. La ley forestal no tiene el objetivo de establecer un uso sostenible de los bosques, sino la protección de ellos. Sin embargo sus logros en este sentido son muy limitados: la cobertura boscosa siguió disminuyendo. Por tal razón la política forestal se puso muy restrictiva.

Las deficiencias más grandes en la legislación dominicana sobre la vida silvestre son las siguientes:

- No hay ninguna regulación legal sobre el uso y la protección de plantas silvestres no-maderables (por ejemplo las plantas ornamentales)
- Quedan sin protección legal las cuatro especies de tortugas marinas, todas en peligro de extinción
- La ambigüedad y las contradicciones que existen entre las leyes perjudican los esfuerzos para conservar la vida silvestre

Se han hecho, y se siguen haciendo varios esfuerzos para mejorar la situación legal de la vida silvestre, a través de los ante-proyectos: 1. de la ley de protección y calidad ambiental, 2. de una nueva ley 67, 3. de un código forestal y 4. de una ley de vida silvestre. No se están aunando esfuerzos y participando en la elaboración de un sólo documento que abarque todos los sectores que tienen que ver con los recursos naturales, y específicamente con la vida silvestre. Al contrario aparecen diferentes ante-proyectos, usando diferentes criterios y produciendo contradicciones. Eso lo que hace es confundir a los legisladores y no contribuye a una legislación entendible y fácil de aplicar.

## 2. Congreso de la Biodiversidad Caribeña

### Biodiversity and the Law Legal Aspects of Wildlife Conservation in the Dominican Republic

by

Margarita Romero y Andreas Schubert

#### **Summary**

The Dominican legislation concerning wild plants and animals is obsolete. The stipulations in the hunting law (law 85) do not match the country's present reality and scientific advance. The decrees, mainly the decree 55-92, try to cover the insufficiency of law 85. However, the sanctions of this decree are based in the same law, with fines of less than RD\$ 100.

The other laws that have to do with the conservation of wild flora and fauna are relatively modern, compared to the law 85: the forestry law (5856) and the fishery law (5914) from 1962 and the law 67, which created the National Park Directorate. The forestry law does not have the objective to establish a sustainable use of forest resources; it rather aims to protect the forests. However this protection has been only partially successful: the vegetation cover keeps shrinking. For that reason the forest policy is turning more and more restrictive.

The most important deficiencies of the Dominican wildlife legislation are the following:

- There are no legal regulations concerning the use and the protection of wild non-wood plants (for example ornamental plants)
- The four species of marine turtles, all of them highly endangered, have no legal protection at all in the Dominican Republic
- The ambiguity and the contradictions between the different laws impede the wildlife conservation efforts

There are various efforts to improve the legal situation of wildlife in the Dominican Republic, including four drafts of new laws: 1. law of protection and quality of the environment, 2. law 67, 3. forestry code and 4. law of wildlife conservation. These efforts are not being unified to establish one single document which includes all sectors that have to do with natural resources and especially with wildlife conservation. Instead different drafts are presented, using different criteria and producing contradictions. This will rather confuse lawmakers and does not contribute to a legislation that is understandable and easy to apply.

## Introducción

La isla Española, y sobre todo la parte que corresponde a la República Dominicana tiene una alta diversidad de especies de plantas y de animales. Hasta la fecha se han reportado más de 5,000 especies de plantas vasculares para la Española, según el informe sobre la diversidad biológica en República Dominicana del Departamento de Vida Silvestre (SEA/DVS 1990). Se considera que más de un tercio de estas plantas son endémicas, es decir solamente se encuentran en nuestra isla.

En cuanto a la fauna los mejores conocimientos existen sobre los vertebrados. Se han reportados 70 especies de peces fluviales, 60 de anfibios, 141 reptiles, 254 aves y 34 especies de mamíferos (SEA/DVS 1990). Sobre todo en anfibios y reptiles hay un endemismo muy alto de más de un 90%.

Muchas especies de plantas y animales hoy en día están amenazadas o en peligro de extinción. Según SEA/DVS 1990, 89 especies y subespecies de animales vertebrados están consideradas amenazadas. La amenaza principal es la destrucción y alteración de los hábitats. Grandes extensiones de bosques se han perdido y siguen perdiéndose por la agricultura de tumba y quema. Una gran parte de las especies de plantas y de animales silvestres dependen del bosque y así se extinguirán localmente, cuando se tumba el bosque.

También hay varias especies de plantas y de animales que están amenazadas más bien por la sobre-expplotación que le está dando el ser humano. Para reducir la amenaza y para evitar las extinciones son imprescindibles las regulaciones legales del uso de las especies, por ejemplo regulaciones de cacería y pesquería y del uso forestal, entre otros.

## La División de la Legislación por Sectores

Por los diferentes tipos de usos de las plantas y los animales silvestres se ha dividido el uso y sus reglamentaciones en diferentes sectores. El uso de plantas maderables por ejemplo corresponde al sector forestal, el uso de peces y mariscos al sector pesquería. Otros sectores son la cacería y matanza de animales, el comercio de flora y fauna y la protección de áreas.

El sector forestal abarca todos los usos que se le están dando a las plantas maderables, como el corte de árboles con fines de usar su madera para la construcción y para hacer muebles. Este sector también incluye la tala para conseguir leña y carbón. La base legal para el sector forestal es la ley 5856 del 1962. Hasta los años 60 los bosques fueron talados casi indiscriminadamente, principalmente para la venta de madera preciosa. A principios de los años 60 los aserraderos fueron cerrados mediante el oficio no. 318 del consultor jurídico.

La ley 5914 del 1962 regula el manejo de los recursos pesqueros, los cuales no solamente incluyen los peces y los mariscos, sino también los reptiles acuáticos como son las tortugas y los mamíferos marinos como las ballenas, los delfines y los manatíes. La legislación pesquera establece vedas permanentes y temporales para diferentes animales.

Todo lo que tiene que ver con la cacería y matanza de animales está basado en la ley de caza (85) del 1931. Varios decretos que han salido desde el 1931 tratan de cubrir la insuficiencia de la ley 85. Los decretos 32-87 y 55-92 establecen una veda permanente para casi toda la fauna terrestre hasta el año 2002. Sin embargo las sanciones de estos decretos están basadas en la ley 85.

El comercio de flora y fauna a nivel internacional está reglamentado por la convención CITES. Pero a nivel nacional los diferentes reglamentos corresponden a varios sectores como son: comercio de plantas maderables, recursos pesqueros, animales terrestres, etc. Hasta la fecha se carece de una legislación sobre el uso y el comercio de plantas no-maderables, por ejemplo las plantas de adorno y las plantas medicinales.

De alta importancia para la conservación de la biodiversidad son las áreas protegidas. Actualmente el país cuenta con 14 parques nacionales, 7 reservas científicas, 2 monumentos naturales, 3 zonas vedadas y 1 santuario marino. La legislación para las áreas protegidas esta basada en la ley 67 y en varios leyes y decretos que crean nuevas áreas protegidas.

## Deficiencias de la Legislación

La base legal para el manejo de la vida silvestre en nuestro país es ambigua. Se han creado leyes para tratar con problemas de caso en caso, lo cual ha resultado en superposición y vacíos y ha causado algo de confusión entre y dentro de las instituciones.

La ley de caza tiene más de 60 años, fue creada durante una época de gran depresión económica mundial y que claramente tenía el propósito de fomentar la caza deportiva y comercial. Los decretos y resoluciones que le siguieron están basados en la ley 85. Las multas para una infracción quedan entre RD\$ 10 y RD\$ 100, sumas que en el 1931 eran altas, pero hoy en día son insignificantes.

La política forestal y con ella la legislación de este sector, en las últimas décadas ha sido muy restrictiva en cuanto al uso del recurso forestal. De un país exportador de madera, y sobre todo de madera preciosa, la República Dominicana se ha convertido en un país importador. A primera vista el cierre de los aserraderos y otras restricciones parecen contribuir a la conservación de los bosques y de la vida silvestre. Sin embargo en los últimos 30 años la cobertura boscosa diminuyó de un 26 a un 10 a 14%. Este fenómeno se debió más bien a los aserraderos clandestinos que siguieron operando después del 1967 y también a la tumba y quema para la agricultura migratoria.

La práctica de control forestal es, llevar preso el que anda con dos palos al hombro, pero dejar tranquilo el que desmonte una loma entera para sembrar habichuela. La política forestal ha fomentado que el campesino ve el árbol como su enemigo. El corta el arbolito cuando pequeño, porque cuando crezca la foresta no le deja cortarlo o darle el uso que el quiere. En este sentido la política forestal es contraproduciva, es decir está logrando el efecto contrario de lo que quiere.

La ley de pesca no toma en cuenta la protección de las tortugas marinas, éstas estuvieron protegidas por el decreto #317-89, que venció en el 1991 y ahora no cuentan con ninguna protección legal. Las tortugas marinas pertenecen a las especies de mayor amenaza en nuestro país.

La ley 67 es tal vez la primera ley comprensiva de la vida silvestre. Sin embargo las deficiencias de esta ley son amplias. Diez de los 14 parques nacionales del país pueden cumplir con los requerimientos internacionales cuando adecuadamente manejados, dos deberían pasar a una categoría diferente. Los dos parques Litoral Norte y Sur se debería quitar del sistema de áreas protegidas por su carácter de parque urbano. Ninguna de nuestras reservas científicas cumple con los requerimientos internacionales. En reservas científicas el ser humano no debe intervenir en ninguna forma.

## Esfuerzos para mejorar la situación legal de la conservación de la biodiversidad

En los últimos años se despertó más la preocupación por la situación de la biodiversidad. Los que trabajan en el ámbito de conservación se dieron cuenta de las grandes deficiencias legales. Así salieron diferentes anteproyectos de leyes: 1. Ley de Vida Silvestre, 2. Código Forestal, 3. Ley de Parques (67) y 4. Ley de Protección y Calidad Ambiental. Aparentemente estos esfuerzos contribuyen más a la confusión en todos niveles. No se están aunando esfuerzos y participando en la elaboración de un sólo documento que abarque todos los sectores que tienen que ver con los recursos naturales, y específicamente con la biodiversidad. Al contrario aparecen diferentes ante-proyectos, usando diferentes criterios y produciendo contradicciones. Eso confunde más a los legisladores y no contribuye a una legislación entendible y fácil de aplicar.

## Recomendaciones

1. Que los autores de los diferentes ante-proyectos nuevos se pongan de acuerdo, busquen las contradicciones que existen entre sus documentos y traten de eliminarlas.
2. Que salga pronto una nueva ley de vida silvestre para que derogue la ley de caza (85), que abarque también la flora, que permita la caza de subsistencia bajo un control efectivo pero que prohíba la cacería comercial y deportivo
3. Que se dé una efectiva protección legal a las cuatro especies de tortugas marinas, actualmente en alto peligro de extinción.
4. Que se establezcan reglamentos legales a través de una ley o un decreto para el uso y el comercio de la flora al nivel nacional e internacional.
5. Que se determine cuales son las especies amenazadas de flora y fauna y que se tome medidas para la protección legal de ellas y de su hábitat.

6. Que se trate de cambiar la nueva legislación (ante-proyectos) hacia una promoción de un uso sostenible de la vida silvestre en vez de seguir una línea de puras prohibiciones y restricciones.
7. Que se promueva el uso sostenible de los bosques, dándole asistencia técnica e incentivos al campesino dominicano, haciéndolo un gran defensor de los bosques y de la vida silvestre. Un punto clave es una justa distribución de la tierra y la adquisición de títulos de propiedad.
8. Que la nueva ley 67 responda de manera más flexible a los usos dentro de las áreas protegidas, dando más espacio para establecer usos sostenibles a través de la elaboración e implementación de planes de manejo.
9. Que las instituciones administrativas aúnen más esfuerzos para coordinar y llevar a cabo un enfoque integrado, eso al nivel de las sedes en Santo Domingo, igual que al nivel de los ejecutores en las diferentes partes del país.
10. Que se haga más esfuerzo en la aplicación de la legislación existente y futura, informando, instruyendo y concientizando a los que ejecutan las leyes, como son los inspectores de vida silvestre y de recursos pesqueros, los guardaparques, los guardabosques, la policía nacional y las fuerzas armadas y sobre todo hay que trabajar con los representantes de la justicia, como son los jueces y los fiscales.
11. Que las organizaciones no-gubernamentales (ONG) del movimiento ambiental hagan más presión hacia las instituciones estatales para hacerlas cumplir con sus tareas.

El 10 de diciembre del 1995 fue promulgado el decreto 290-95, el cual prohíbe la agricultura migratoria en las zonas montañosas y en las laderas de las cuencas hidrográficas, así como la eliminación de rastrojos y residuos agrícolas por medio de fuego. Los campesinos que trabajan en las montañas están en la obligación de construir barreras muertas y vivas y zanjas de absorción en los predios, para controlar la erosión de los suelos y desarrollar una agricultura sostenible. Los organismos del sector agropecuario que trabajan en las montañas están en la obligación de dar la asistencia requerida para los agricultores. El decreto menciona la Secretaría de Agricultura, la Dirección General Forestal, el Indrhi, el IAD y las Fuerzas Armadas como sus ejecutores.

Siendo consciente del gran daño que hace la agricultura migratoria, no creemos que un decreto es la mejor medida para frenar la deforestación que causa la tumba y quema. Mucho mejor será un programa gubernamental, bien organizado, con suficientes fondos y con participación comunitaria asegurada, en otras palabras un gran esfuerzo nacional.