

Resiliencia urbana, ordenamiento territorial y protección medio ambiental en Cuba: una mirada desde el Derecho

Urban resilience, land-use planning and environmental protection in Cuba: a legal perspective

Ana Rosa Aguilera Rodríguez¹ (rosana@ult.edu.cu) (<https://orcid.org/0000-0002-7241-5083>)

Resumen

Con el objetivo de fundamentar la necesidad de la sistematización de las normas relativas al ordenamiento territorial y la protección al medio ambiente en Cuba hacia una mejor aplicación de los postulados de la resiliencia urbana, se realiza el presente artículo, devenido uno de los resultados del Proyecto Asociado al Programa Nacional de Desarrollo local en Cuba coordinado por la autora: "El derecho a la ciudad y sus dimensiones para el desarrollo local en Las Tunas". Se toma como referencia el Objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, encaminado al logro de ciudades y asentamientos humanos más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. A partir de ello, se aborda lo que implica la resiliencia urbana, dado los retos que asumen hoy las ciudades ante los desafíos de proteger a sus habitantes, sus bienes y el mantenimiento de la funcionalidad ante las crisis que puedan presentarse, sobre todo, por la ocurrencia de fenómenos y desastres naturales y humanos. Son tratados aspectos que ilustran cómo en Cuba este es un asunto relevante que ocupa los actuales análisis relativos a la manera en que deben ser ordenados los territorios en el presente y en el futuro, sin dejar a un lado la protección medioambiental. Se enfatiza en cómo desde la óptica que ofrece el Derecho, este es un tema que no encuentra aún el respaldo jurídico suficiente y cómo las acciones realizadas respecto a la resiliencia urbana, responden fundamentalmente a otras ciencias sociales.

Palabras claves: ordenamiento territorial, resiliencia, sostenible.

Abstract

In order to support the need for the systematization of the norms related to land use planning and environmental protection in Cuba towards a better application of the postulates of urban resilience, this article is one of the results of the project associated with the National Program for Local Development in Cuba coordinated by the author: "The right to the city and its dimensions for local development in Las Tunas". Goal 11 of the 2030 Agenda for Sustainable Development, aimed at achieving more inclusive, safe,

¹ Máster en Derecho Constitucional y Administrativo. Especialista en Derecho Civil y Patrimonial de Familia. Profesora Auxiliar del Departamento de Derecho. Universidad de Las Tunas, Cuba.

resilient and sustainable cities and human settlements, is taken as a reference. Based on this, it addresses the implications of urban resilience, given the challenges that cities face today to protect their inhabitants, their assets and the maintenance of functionality in the face of crises that may arise, especially due to the occurrence of natural and human phenomena and disasters, aspects that illustrate how in Cuba this is a relevant issue that occupies the current analysis of the way in which territories should be organized in the present and in the future, without leaving aside environmental protection, are discussed. It is emphasized how from the point of view offered by the Law, this is an issue that still does not find sufficient legal support and how the actions carried out with respect to urban resilience, respond fundamentally to other social sciences.

Key words: land use planning, resilience, sustainable.

La resiliencia en el contexto jurídico. Resiliencia urbana

La frecuente ocurrencia de fenómenos y desastres naturales y humanos que tiene lugar actualmente en las ciudades, determina que cada vez sean mayores los desafíos que asumen los Estados en cuanto a la necesidad de contar con nuevas herramientas y enfoques que fortalezcan los gobiernos nacionales y locales para garantizar una mejor protección de los recursos de toda índole, así como el mantenimiento de la funcionalidad ante posibles crisis. Como alternativa viable se presenta entonces la resiliencia urbana, identificada como un criterio estratégico para el alcance de una mayor sostenibilidad integral.

La resiliencia es un concepto que proviene de ciencias como la Ecología y la Psicología, entre otras. Actualmente encuentra aplicación a varios aspectos de la vida humana, incluyendo el hábitat humano por excelencia: el urbano, lo que no quiere decir que deje fuera el ámbito rural. Generalmente es admitida como la capacidad de asumir con flexibilidad situaciones límites y sobreponerse a ellas. Así, un entorno urbano resiliente es aquel que puede soportar una crisis, absorber sus efectos, amoldarse a los mismos, recobrase de manera eficaz y de modo esencial, ser capaz de preservar y restaurar sus propias estructuras y funciones urbanas básicas.

Internacionalmente, la resiliencia urbana cobra cada vez mayor auge. En virtud de ello se realizan varios esfuerzos para lograr la aplicación adecuada de sus postulados. Cuba no está ajena a la necesidad de su plena observancia y en ese tenor, trata de estar en consonancia con los presupuestos doctrinales más avanzados al respecto y las condiciones concretas del país. Varios son los eventos meteorológicos ocurridos en el territorio nacional que sirven de acicate para promover los análisis que actualmente se realizan al respecto y se aprecia cómo paulatinamente es mayor la atención en cuanto al diseño de las ciudades en pos de enfrentar de una mejor manera las consecuencias de los fenómenos que inevitablemente trae consigo el cambio climático.

En atención a lo referido *ut supra*, se advierte cómo se avanza en el tratamiento de la resiliencia urbana desde distintas aristas, aunque desde la óptica que ofrece el Derecho, aún es incipiente lo que se hace. En el presente trabajo, se toma como base que se trata de un aspecto de ineludible vínculo con el ordenamiento territorial y la protección medioambiental. Se realiza centrado en ¿cómo perfeccionar la sistematización de las normas jurídicas relativas al ordenamiento territorial y la protección al medio ambiente en Cuba como soporte de la aplicación de los postulados de la resiliencia urbana?

La resiliencia urbana: apuntes sobre su concepción y necesidad de su observancia

Ante los desafíos que impone la época actual², en la que cada vez resulta más frecuente la ocurrencia de desastres, tanto en número de eventos como en población afectada, abordar el tema de la resiliencia urbana adquiere especial valor, máxime si se tiene como una prioridad el perfeccionamiento de la calidad de vida de las personas. A pesar de ser un concepto marcadamente polisémico, existe coincidencia en admitirla como un aspecto que tienen ante sí los Estados en virtud de cuya aplicación pueden conseguir que cualquier sistema urbano se recupere rápidamente ante el impacto de cualquier tensión o crisis y mantener la continuidad de sus servicios³.

En los avances que se alcanzan actualmente en torno a la resiliencia urbana, se le atribuye un mérito significativo a la Organización de Naciones Unidas (ONU), especialmente a su programa internacional ONU-Hábitat, creado en el año 2002 con el objetivo de construir urbes capaces de recuperarse rápidamente ante cualquier evento ocasionado por fenómenos perturbadores de origen natural o antrópico.

Este Programa define la resiliencia urbana como la capacidad de los sistemas urbanos para recuperarse rápidamente ante cualquier evento ocasionado por fenómenos perturbadores de origen natural o antrópico. Su propósito es evitar que un evento evolucione hasta convertirse en desastre. La resiliencia frente a las crisis no sólo contempla la reducción de riesgos y daños de catástrofes (como pérdidas humanas y bienes materiales), sino la capacidad de volver rápidamente a la situación estable anterior.

² Entre los retos presentes en la época actual, se encuentran las condiciones de globalización neoliberal, así como la progresiva y acelerada urbanización a escala planetaria. Es el tipo de globalización más conocida y utilizada. Se caracteriza por el imperio de las leyes del mercado, con cambios sustanciales en la tecnología fundamentalmente, principalmente la electrónica, la cibernética y la biotecnología (rama del desarrollo continuo y progresivo); otras de sus secuelas podrían ser la anulación regresiva de los estados nacionales y de la identidad cultural de los pueblos, destruyen sus idiomas, costumbres, generan la homogeneización de los paradigmas y los patrones de consumo y el gradual desgaste del medio ambiente de los países del tercer mundo. La urbanización se admite como ese proceso mediante el cual se transforma una relación con el espacio, sin que su vinculación con este sea unívoca, al poder ser utilizado este de manera diversa según las características sociales y culturales del grupo que lo ocupa.

³ Los Estados, en el cumplimiento de su función administrativa, deben garantizar la prestación de los servicios a través de los cuales se satisfacen los intereses más generales de la sociedad.

Se tienen en cuenta varios estándares para determinar si una ciudad es resiliente o no. Los fundamentales apuntan hacia aquella en la que los desastres son minimizados porque la población reside en viviendas y barrios que cuentan con servicios e infraestructura adecuados, que cumplen con códigos de construcción razonables, y en la que no existen asentamientos informales ubicados en llanuras aluviales o pendientes escarpadas debido a la falta de otro terreno disponible.

Se añade lo relacionado con el gobierno local, el cual debe ser incluyente, competente y responsable, que vela por una urbanización sostenible y destina los recursos necesarios para desarrollar capacidades a fin de asegurar la gestión y la organización de la ciudad antes, durante y después de una amenaza natural. Las autoridades locales y la población comprenden sus amenazas y crean una base de información local compartida sobre las pérdidas asociadas a la ocurrencia de desastres, las amenazas y los riesgos y sobre quién está expuesto y quién es vulnerable.

Se trata de una ciudad en la cual las personas están empoderadas para participar, decidir, planificar su ciudad conjuntamente con las autoridades locales y valorar el conocimiento, las capacidades y los recursos locales autóctonos. En una ciudad resiliente, se plantea la necesidad de que en ella se tomen medidas para anticiparse a los desastres y mitigar su impacto, mediante el uso de tecnologías de monitoreo y alerta temprana para proteger la infraestructura, los activos y los integrantes de la comunidad, incluyendo sus casas y bienes, el patrimonio cultural y la riqueza medioambiental y económica. Además, es capaz de minimizar las pérdidas físicas y sociales derivadas de fenómenos meteorológicos extremos, terremotos u otras amenazas naturales o inducidas por el ser humano.

En Cuba, se da seguimiento oportuno a los acuerdos adoptados internacionalmente en lo relativo a la resiliencia urbana, sin dejar a un lado la rural. En tal sentido, cobra especial interés el Marco de Sendai, previsto para 2015-2030, en pos de la reducción del riesgo de desastres a todos los niveles. No menos importante es la aplicación de la Nueva Agenda Urbana⁴, la que constituye una guía que la ONU proporciona a los Estados, aunque son estos los responsables de su correcta implementación, de forma coordinada con los distintos niveles de Gobierno. Su propósito es lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Muchas son las razones que sustentan la necesidad de aplicar los postulados de la resiliencia urbana en el país. Una de las fundamentales es que se reconoce que, a pesar del esfuerzo realizado por el Estado, persisten disímiles manifestaciones de insostenibilidad urbana en la sociedad, que encuentran un notable impacto negativo

⁴ La Nueva Agenda Urbana es la estrategia global que orientará el desarrollo urbano mundial durante los próximos 20 años. Constituye una guía que la ONU proporciona a los Estados, pero son estos los responsables de su correcta implementación, de forma coordinada con los distintos niveles de Gobierno. Su propósito es lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

cuando se produce alguno de los eventos propiciados por el cambio climático; entre ellas, pueden referirse las siguientes:

- La presencia de barrios sin la adecuada localización, pues al no ser resultado de estudio urbanístico alguno, no reúnen las condiciones medioambientales, se dificulta en ellos el acceso a los servicios, no cuentan con la infraestructura técnica. Además, no están avalados por los proyectos que garanticen el ordenamiento dentro de las ciudades; por tanto, existe un mal aprovechamiento del suelo por encontrarse ubicadas las viviendas de manera desordenada. En este aspecto se puede citar que hay viviendas, pendientes a reubicar por encontrarse en zonas inundables.
- La falta de calidad en un número significativo de viviendas, sobre todo, las que están ubicadas en barrios precarios y zonas periféricas de la ciudad. Existe también en una medida considerable, la vulnerabilidad a eventos hidrometeorológicos, pues se ubican muchas de ellas, en zonas aledañas a ríos y arroyos que en épocas de lluvias son afectados por inundaciones.
- Área de vivienda con inexistencia de redes técnicas, carencia de servicios y topografía accidentada.
- Vías en mal estado, sin asfalto ni aceras; no tienen una estructura definida, más bien son trillos o espacios sin configuración vial, lo que hace difícil su conectividad con el resto de las áreas urbanas.
- Prestación deficiente de servicios y poca diversidad de los existentes en la actualidad, entre ellos, la carencia del sistema de vertimiento de residuales, lo que provoca que la población busque espacios dentro del perímetro o en los alrededores de los asentamientos para depositarlos, convirtiéndose estas áreas en microvertederos, generando todos los riesgos que trae consigo, sobre todo para la salud.
- Existencia de focos de contaminación.
- Inexistencia de áreas verdes y espacios dedicados al descanso y a la recreación.
- Apreciación desfavorable de la estética ambiental.

Tener identificadas estas limitaciones es un significativo paso de avance en función de contrarrestarlas, lo que también es voluntad fehaciente del Estado. Como se aprecia, muchas de las mencionadas representan riesgos y vulnerabilidades ante la ocurrencia de desastres. En tal sentido, en las acciones a acometer, deberá tener en cuenta los postulados de la resiliencia urbana, sobre todo, a partir de lo que esta significa.

En Cuba se evidencia la preocupación estatal para enfrentar la reducción de riesgos, no solo en situación de emergencia, sino que está presente como un proceso continuo. Existe un sistema nacional de defensa civil a todos los niveles, con planes de

ordenamiento urbano, estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo y planes de reducción de desastres, donde se integran políticas, leyes y mecanismos institucionales de respuesta.

Se destaca en el país cómo se lleva a cabo un intenso trabajo con el Comité Nacional Hábitat y la asistencia técnica de ONU-Hábitat. Se tiene a la resiliencia como herramienta que sirve de referencia para elaborar la política urbana en Cuba⁵, de modo que las ciudades y asentamientos humanos se acerquen al ideal propuesto por la Nueva Agenda Urbana en correspondencia con el desarrollo del modelo económico y social cubano de desarrollo sostenible.

Recientemente se aprobó la “Tarea Vida”⁶, ambicioso plan del Estado para el enfrentamiento al cambio climático. Contempla la creación y acondicionamiento de asentamientos cada vez más resilientes y seguros. Para ello se prevé el desarrollo de estructuras urbanas compactas, donde se utilice al máximo el potencial interno de las ciudades, se reduzcan vulnerabilidades y se prevea la adaptación a eventos meteorológicos extremos y a la elevación del nivel medio del mar. Esta Tarea comprende cinco acciones estratégicas y once tareas. Constituye una propuesta integral, en la que se presenta una primera identificación de zonas y lugares prioritizados, sus afectaciones y acciones a acometer, todo lo cual puede ser enriquecido durante su desarrollo e implementación.

Ordenamiento territorial y protección medio ambiental: principales limitaciones para una adecuada resiliencia urbana.

Para que la aplicación de los postulados de la resiliencia urbana sea de manera efectiva, es preciso que, de modo fundamental, se haga teniendo en cuenta lo dispuesto jurídicamente sobre el ordenamiento territorial y la protección medioambiental.

El ordenamiento territorial permite guiar los procesos ambientales, económicos y sociales en las ciudades. Muestra los diferentes enfoques y mecanismos de implementación y gestión que se logran de acuerdo con las posibilidades y los intereses políticos en cada caso. Se ocupa con prioridad y carácter integrador del progreso de áreas deprimidas, la planificación de ejes y polos de desarrollo, los complejos

⁵ Cuba adecua a sus condiciones la Nueva Agenda Urbana que, aunque es un documento no vinculante, resulta integrador, a través de varios pilares para el desarrollo urbano sostenible. Para ello, toma como base los principios y compromisos de la agenda global y parte de conceptualizar que las dimensiones social, ambiental y económica están integradas y son indivisibles e imprescindibles.

⁶ Es un Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático, aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de abril de 2017.

problemas en las áreas urbanas, la explotación de las potencialidades regionales, el sistema de asentamientos humanos y el uso del suelo⁷.

Las transformaciones que tienen lugar en el medio ambiente cubano, sus causas, las vías para mitigar el deterioro alcanzado y las previsiones establecidas por los pronósticos resultantes de escenarios utilizados de cambio climático, así como la adaptación a las nuevas condiciones esperadas, constituyen aspectos clave que pueden encontrar en el ordenamiento territorial una de las vías más favorables para enfrentar estos procesos. Este debe responder a los retos que imponen los efectos derivados del cambio global y en particular del cambio climático.

El ordenamiento territorial debe también asumir como suyos la mitigación de los efectos y las medidas de adaptación y lograr: la revalorización de las condiciones ambientales a nivel de país, regiones y localidades; la distribución equilibrada de la población consecuente con la elevación de su calidad de vida y que se adecue a la capacidad de carga que los recursos condicionen; el mínimo impacto al medio como resultado de la asimilación económica y social de los territorios y el uso sostenible de los territorios.

Para lograr la implementación de las medidas, acciones, regulaciones derivadas de las necesidades de tomar partido en la solución y preparación ante los efectos de los cambios globales, y la existencia de políticas trazadas por el país en materia de protección y rehabilitación del medio ambiente, Cuba brinda soluciones a nivel de país para detener las tendencias negativas diagnosticadas en materia ambiental⁸.

La necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones y la búsqueda de soluciones integrales, prácticas y participativas es vital, para ello el ordenamiento territorial asume en sus proyectos el sistema de normas ambientales vigentes en el país, que junto a las premisas enunciadas para el desarrollo permiten regular el espacio, apoya en las disposiciones aprobadas por los gobiernos de las diversas instancias cuyo contenido se vinculan por entero al papel de ese ordenamiento territorial ante eventos catastróficos de amplia afectación a población y actividades económicas.

La protección del medio ambiente en el contexto de una política de desarrollo es un aspecto prioritario en Cuba, lo que se tiene en cuenta a los efectos de la urbanización sostenible. Ello se refleja desde la misma Carta Magna (aprobada en 2019, la que refrenda, en su Artículo 16 f) que el Estado

⁷ Como valor esencial tiene que representa un instrumento importante dentro del desarrollo sustentable, al inducir a un mejor empleo de los recursos naturales y una mejor distribución de las actividades socio-económicas en correspondencia con las potencialidades de cada territorio o región geográfica

⁸ De este modo cumple sus compromisos contraídos con la comunidad internacional al firmar las convenciones internacionales sobre Cambios Climáticos, Biodiversidad, el Protocolo de Montreal o la Convención de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía; en todas ellas se inserta el ordenamiento territorial como factor clave de tal objetivo.

promueve la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático, que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; el establecimiento de un orden económico internacional justo y equitativo y la erradicación de los patrones irracionales de producción y consumo.

De modo novedoso, en el artículo 71, se reconoce a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable, lo que el Estado hace efectivo este derecho mediante programas de construcción, rehabilitación y conservación de viviendas, con la participación de entidades y de la población, en correspondencia con las políticas públicas, las normas del ordenamiento territorial y urbano y las leyes.

Asimismo, en su artículo 75 refiere que todas las personas tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado. Para ello, el Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Se reconoce así su estrecha vinculación con el desarrollo sostenible de la economía y la sociedad para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras.

La Ley No. 81/1997 del Medio Ambiente, en correspondencia con el postulado constitucional, establece en su artículo 22 que “a fin de lograr el ordenamiento sostenible del territorio, el ordenamiento ambiental interactúa con el territorial aportándole lineamientos, regulaciones y normas”, es decir, que se simultanean y complementan ambas figuras del ordenamiento del espacio, y su éxito viene dado por el tránsito informativo que existe para incorporar la dimensión ambiental de todos los problemas a la hora de efectuar una propuesta de uso del suelo, sea en el ámbito rural como en el urbano⁹.

Una limitación es que no existe una nueva ley de ordenamiento territorial y urbano; sin embargo, por el Acuerdo 3808 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros del año 2000 se deja reflejada, de forma explícita, la misión de la actividad, los instrumentos de trabajo, las escalas y la gestión y control del territorio imprescindibles para garantizar integralidad en las propuestas para la implementación espacial de las políticas del Estado y del Gobierno cubanos.

El ordenamiento territorial se plantea en general el incremento de la utilidad de sus instrumentos de planeamiento para crear valores y ámbitos físico-espaciales relevantes para la construcción de la nueva sociedad, se propone conducir eficientemente los

⁹ Vale enfatizar que es objeto de análisis la problemática de los ecosistemas sensibles y áreas protegidas, la urbanización, el uso agropecuario y forestal de los territorios, la localización e impulso al desarrollo de los asentamientos humanos urbanos y rurales, la gestión del riesgo, la adaptación al cambio climático, la compatibilización de intereses para el trazado de infraestructuras, el proceso inversionista, entre otros.

cambios que se requiere en coordinación con otros procesos de gestión, y busca solucionar los conflictos que se presenten a lo largo de su actividad de intervención.

Es entonces un reto imponente, porque lleva implícito la atención de numerosos y sensibles aspectos dentro de los cuales se encuentra la protección y mejora del medio ambiente y de los asentamientos humanos en su conjunto, y la identificación y administración de los recursos necesarios para estos fines.

Los instrumentos previstos en la legislación cubana para desarrollar los procesos de ordenamiento territorial, que incluyen el ordenamiento ambiental, son: los esquemas de ordenamiento territorial, los planes de ordenamiento territorial y urbano, los planes generales, los planes parciales y los planes especiales.

El ordenamiento territorial en Cuba se caracteriza por contribuir al logro del paradigma que es el desarrollo sostenible, insertando las políticas económicas sociales y ambientales del país y todas las escalas del planeamiento, brindándole en su justa medida la oportunidad al desarrollo de lo local, pues de hecho los cambios globales son el producto de la sumatoria de problemas locales, pudiendo transformar su accionar a través de la identificación de las regulaciones, medidas y acciones a ejecutar por la población y el gobierno en esta escala.

La adaptación a las condiciones de cambio global, la asimilación de los recursos, la mitigación de los efectos esperados, interactuando con el medio ambiente y la población expuesta puede abordarse por diversas vías hasta arribar a una estrategia de respuesta, que debe abarcar: lo global y lo local, el corto, mediano y largo plazos, los ecosistemas sensibles (costeros, montañosos, ambiente seco, humedales) y poco sensibles, lo rural y lo urbano, lo agrícola y lo forestal, lo tecnológico y lo ingenieril, junto a ellos el ordenamiento territorial con su misión puede modificar el uso del espacio físico, adecuándolo a partir del conocimiento de las condiciones esperadas.

Las propuestas estarán indisolublemente vinculadas a las posibilidades financieras disponibles, el nivel cognoscitivo de los fenómenos, la divulgación del problema, la concientización alcanzada sobre el tema, la voluntad política, la existencia y disposición del instrumental jurídico complementario imprescindible y ante todo la actitud asumida de forma colectiva por nuestra sociedad frente a procesos de cambio con efectos en ocasiones a largo y muy largo plazo, cuya génesis está dada por decisiones actuales tomadas a nivel global, regional o local y que deben ser atendidas tanto por las modificaciones que pueden gestarse, las tendencias existentes, al tiempo que otras acciones van dirigidas a mitigar efectos y (o) adaptarse a los cambios esperados.

Las disposiciones jurídicas cubanas relativas al ordenamiento territorial y a la protección medioambiental responden en lo fundamental a las necesidades de su aplicación; sin embargo, se aprecian algunas limitaciones en ellas y en el ordenamiento jurídico en general, que atentan contra la plena observancia de los postulados de la resiliencia urbana.

En primer lugar, se expresa que las disposiciones jurídicas relativas al hábitat no están integradas y crean fragmentación de los factores productivos del sector vivienda, tales como el urbanismo, el ordenamiento territorial, suelo, infraestructura y financiamiento.

Se señala además la inexistencia de una Ley del suelo, el ordenamiento territorial y el urbanismo. Existe un anteproyecto al respecto, pero no logra concretarse. Se cuenta con varias disposiciones jurídicas, pero no resuelven en su totalidad las necesidades existentes al respecto.

Aunque existe un control del uso de suelo y desarrollo territorial en Cuba, se verifican muchas infracciones a la ley y cierto grado de informalidad urbana, constructiva y de uso de suelo, en varias ciudades del país. Un factor determinante es la mínima oferta de suelo urbanizado para construir viviendas por esfuerzo propio. Alternativamente, surgen construcciones informales que ocupan suelo no urbanizado y no se respetan las cuestiones medioambientales.

Los planes de ordenamiento territorial y urbanístico son de suma importancia al efecto de alcanzar la resiliencia urbana, ajustadas a las necesidades de la sociedad; sin embargo, existen muchas limitaciones en los mecanismos de control del plan, incluido el uso de los presupuestos anuales y la ausencia de evaluaciones periódicas de sus resultados.

Existe una falta de sistematización entre las distintas disposiciones jurídicas relativas al ordenamiento territorial y a la protección medioambiental, con incidencia desfavorable a la aplicación de los postulados de la resiliencia urbana. La falta de unidad interna y externa de estas normas jurídicas trasciende al hecho de que aun cuando el Estado realiza un ingente esfuerzo por el logro de asentamientos más resilientes, no pueda ejecutarse de la mejor manera y se presenten limitaciones, algunas de formulación normativa, otra de aplicabilidad. Vale destacar en este punto, cómo precisamente, en el Plan del Estado “Tarea Vida”¹⁰, una de las tareas es implementar las normas jurídicas necesarias para respaldar la ejecución del Plan del Estado, así como asegurar su estricto cumplimiento.

Hacia el perfeccionamiento de la resiliencia urbana en Cuba: de la realidad a la aspiración

Una de las maneras de lograr una mejor aplicación de los postulados de la resiliencia urbana en Cuba es precisamente a partir del alcance de una sistematización más coherente de las normas jurídicas relativas al ordenamiento territorial y la protección medioambiental. Para ello, pueden ser tenidas en cuenta las pautas que se proponen a continuación:

¹⁰ A ello se refiere la Tarea 2, consistente en implementar las normas jurídicas necesarias para respaldar la ejecución del Plan de Estado; así como asegurar su estricto cumplimiento, con particular atención en las medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad del patrimonio construido, priorizando los asentamientos costeros amenazados.

- Se debe lograr que los instrumentos de planeamiento sean la forma de presentar, evaluar y escoger la mejor alternativa para alcanzar territorios y ciudades equitativas, eficientes, resilientes, sostenibles y seguros. Deben ser un elemento de consenso de intereses y un instrumento de dirección y gestión para los gobiernos locales, con el respaldo jurídico requerido para su cumplimiento. El territorio, recurso escaso y no renovable, es consumido en proporciones y velocidades que no permiten, en muchos casos, una reacción social, institucionalizada, coherente y eficaz. Si bien la acción directa, la gestión en todos sus perfiles, y la administración, se apoyan en la teoría de la planificación de acciones (aunque muchos actores no la conozcan), el Plan como herramienta es su materialización más acabada.
- Se debe ampliar la concepción del Plan, utilizado tan solo como instrumento técnico para el asesoramiento de los gobiernos, a la de un instrumento jurídico, con carácter vinculante tanto para los particulares como para la administración, en los aspectos que se definan y que hayan sido aprobados por el nivel de Gobierno correspondiente. Estos Planes deben formularse en el municipio y por el municipio, de modo que faciliten un mejor conocimiento de los problemas y un mayor aprovechamiento de las potencialidades locales, en un contexto de integración horizontal que eleve la efectividad de las soluciones, sin desconocer y utilizar la concurrencia de competencias de otros niveles.
- Debe lograrse incorporar a los implicados (instituciones, organismos sectoriales, entidades económicas, población) como agentes de la identificación de problemas y propuestas de soluciones, teniendo en cuenta sus conocimientos, experiencias e iniciativas, de manera que se generen conciencia y compromiso para la implementación del Plan.
- Es necesario el despliegue de nuevas capacidades de planeamiento, gestión control e información. Lo primero es repensar el modelo de ordenamiento territorial y urbanístico para adecuarlo a los nuevos procesos políticos, sociales y económicos que lo enmarcan y con los que interactúa, incluyendo el diseño urbano. Como importante prioridad política, se requiere el fortalecimiento de la institucionalidad, que asegure la disciplina de las personas jurídicas y naturales en las transformaciones responsables, participativas y creativas de sus territorios y asentamientos humanos.
- Las políticas para generar resiliencia urbana, deben estar orientadas fundamentalmente a mitigar el cambio climático, a reducir la vulnerabilidad de las ciudades a través del diseño urbano, a manejar el riesgo a través de la construcción, a disminuir el riesgo de desastres respetando los ecosistemas, a mejorar los datos para modelar riesgos y a que, en el proceso de elaboración de todas estas políticas, se informe e incluya a la ciudadanía al nivel local.

- Se debe adaptar la planificación urbana al medio ambiente, sin intentar resistirse al mismo; generar oportunidades para todos los habitantes, apoyando la creación de cohesión social; y transformar los sistemas urbanos con una visión de futuro, con especial énfasis en sistemas de transporte, infraestructura energética, planificación de respuestas ante desastres y recuperación posteriormente a la ocurrencia de estos eventos.

En estos asuntos relacionados con la resiliencia urbana, cada día se hace más difícil tomar una decisión que no considere lo establecido en materia de ordenamiento territorial y protección medioambiental. Por tanto, para una adecuada aplicación de sus postulados, es preciso tomar necesariamente a ambos como referencia y garantizar que los análisis que se realicen al respecto, de manera coherente respondan a toda la población, del ámbito rural o urbano, que reside en zonas de riesgo y vulnerabilidad o no. Así, entonces es posible que la resiliencia urbana se convierta en una alternativa viable, identificada como un criterio estratégico para el alcance de una mayor sostenibilidad integral.

Precisiones finales

A partir de lo abordado, se concluye que la resiliencia urbana es una dimensión necesaria a tener en cuenta en el ordenamiento territorial y en la protección medioambiental en Cuba, como una de las vías efectivas para contrarrestar manifestaciones de insostenibilidad urbana presentes en la sociedad. A través de la conciliación de ambos, ordenamiento territorial y protección medioambiental, se aporta una referencia para formular políticas que permitan una mejor aplicación de los postulados de la resiliencia urbana en el país.

Las disposiciones jurídicas cubanas relativas al ordenamiento territorial y a la protección medioambiental responden en lo fundamental a las necesidades de su aplicación; sin embargo, se aprecian algunas limitaciones en ellas y en el ordenamiento jurídico en general, que atentan contra la plena observancia de los postulados de la resiliencia urbana.

Se puede perfeccionar la sistematización de las normas jurídicas relativas al ordenamiento territorial y la protección al medio ambiente en Cuba como soporte de la aplicación de los postulados de la resiliencia urbana. Para ello, pueden tenerse en cuenta los fundamentos ofrecidos en la presente investigación.

Es imprescindible la actualización de los instrumentos jurídicos que orienten el nuevo contexto de políticas urbano-territoriales; pero se requiere dotar a la nación de una legislación propia, innovadora, con una visión integradora del territorio y de los asentamientos humanos, que en definitiva coadyuve al logro de una mayor seguridad jurídica en cuanto a la aplicación de lo que los postulados de la resiliencia urbana implican.

Referencias

- Barton, J. R., (2006) *Sustentabilidad Urbana como planificación estratégica*. EURE (Santiago), XXXII(96), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (17 a 21 de octubre de 2016). *Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe: Seis mensajes claves, HÁBITAT III*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Quito.
- Comisión Europea (2014). *Desarrollo urbano sostenible integrado. Política de cohesión 2014-2020*.
- Constitución de la República de Cuba* (24 de febrero de 2019). La Habana: Gaceta Oficial de la República de Cuba.
- Covas-Varela, D., Hernández, G. D. y Cabello-Eras, J. J. (2018). Modelo, procedimientos y factores determinantes para gestionar la calidad de vida urbana en ciudades principales cubanas. Caso: ciudad de Cienfuegos. *Ingeniería Industrial*, 39(2). La Habana.
- Fernando, W. (2015). Obras de infraestructura y cambios en el entorno urbano. Acerca del avance de la ciudad legal sobre los asentamientos informales. *Revista Urbano*, (32), pp. 7-15.
- González, D., Rivera, E. y Olivares, A. I. (Coordinadores) (2018). *Ciudad siglo 21: un debate necesario*. Tomo I. México: Universidad de Guadalajara.
- Instituto de Planificación Física y Comité Nacional Hábitat, Cuba (2019). *Implementando la Nueva Agenda Urbana hacia ciudades inteligentes*. La Habana: Autor.
- Instituto de Planificación Física y Comité Nacional Hábitat, Cuba y ONU- Hábitat, (2018). *Herramienta para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba*. México.