

Una experiencia cubana singular: consultas urbano-ambientales

A singular Cuban experience: urban-environmental consultations

José Alberto Zayas - Pérez

Dirección Provincial de Planificación Física de Granma

RESUMEN

El estudio recoge la experiencia cubana en más de una década de trabajo participativo e intersectorial a través de una práctica singular desarrollada en la provincia de Granma, donde se inició este proceso con la primera Consulta Urbana del país en temas urbano-ambientales. El propósito del trabajo va dirigido a socializar los resultados alcanzados y dar continuidad al proceso de institucionalización iniciado, para lo cual el procedimiento empleado fue la realización de una búsqueda bibliográfica de estos eventos que permitió mostrar la trayectoria de las consultas urbanas en la provincia de Granma y algunos de sus principales resultados, donde se refuerza su visión ambientalista a través del proceso de reducción de riesgos de desastres, ahora con una orientación resiliente, lo que ha permitido fortalecer una de las debilidades del Plan General de Ordenamiento Urbano en su temática medioambiental, desastres y riesgos, y el perfeccionamiento de sus regulaciones urbanas. ción de desastres.

PALABRAS CLAVE: Temas urbano-ambientales.

ABSTRACT

The study includes the Cuban experience in more than a decade of participatory and intersectoral work through a singular practice developed in the province of Granma, where this process began with the first Urban Consultation of the country in urban-environmental issues. The purpose of this paper is aimed to socialize the achieved results allow to continue the process of institutionalization initiated, for which the procedure used was conducting a bibliographic search of these events that allowed it to show the trajectory of urban consultations in the province of Granma and some of its main findings, where its environmental vision is reinforced through the process of reducing disaster risk now with a resilient orientation, which has strengthened one of the weaknesses of the General Urban Management Plan in its environmental theme , disaster risk and improving its urban regulations.

KEY WORDS: Urban-environmental issues.

Cuba ha acumulado una rica experiencia en la realización de eventos participativos e intersectoriales sobre temas urbano-ambientales en más de una década de trabajo, auspiciados por el Instituto de Planificación Física, sus dependencias provinciales, las autoridades e instituciones locales, y los ciudadanos de sus territorios. Entre ellos sobresale, de forma particular, la provincia de Granma, ubicada al sureste del país, en su porción oriental, en especial la ciudad de Bayamo, su capital provincial y el municipio de Bartolomé Masó, en que ha tenido el protagonismo técnico la Dirección Provincial de Planificación Física y cuatro de sus direcciones municipales: Bayamo, Bartolomé Masó, Yara y Manzanillo, que son las encargadas del ordenamiento físico de sus territorios y espacios urbanos, y donde se han efectuado consultas urbanas en diferentes momentos de este periodo analizado.

La realización de estos eventos ciudadanos ha contado con el decisivo apoyo de la cooperación descentralizada, en específico, de las Agendas 21 Locales del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,

el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de Preparación a Desastres de la Comisión Europea, el Proyecto de Cooperación Sur-Sur representado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el Consorcio Belga, la Organización No Gubernamental colombiana "Volver a la Gente" y más recientemente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El propósito de este trabajo es socializar los resultados alcanzados y dar continuidad al proceso de institucionalización iniciado en el año 2003, el cual tuvo su preámbulo en el 2002 con la aprobación del proyecto y la realización del diagnóstico urbano-ambiental de Bayamo, y la ejecución un año después de su primera Consulta Urbana (foto 1) hasta el último evento efectuado en el 2016, que abordó el tema de la resiliencia de Bayamo ante desastres.

El procedimiento empleado fue mostrar la trayectoria de las consultas urbanas de la provincia de Granma, los tópicos analizados y algunos de sus principales resultados, para

lo cual fue necesario realizar una búsqueda bibliográfica de los productos de estos eventos, plasmados en documentos publicados, informes técnicos, metodología de procedimiento, entrevistas a especialistas, en particular a la vicedirectora técnica MSc. Yordanka Vázquez Cuñat, la MSc. Susana Martínez Sánchez, ambas de la Dirección Provincial de Planificación Física de Granma, y el MSc. José Manuel Pérez Fernández, de la Dirección Municipal de Planificación Física de Bartolomé Masó; más el conocimiento acumulado por el propio autor del trabajo como protagonista de una parte importante de estos acontecimientos participativos.



Foto 1. Equipo de trabajo de la primera Consulta Urbana del país. Tomada de la Consulta Urbana de Bayamo.

Consultas urbanas

Para que esta rica experiencia de trabajo interactivo se hiciera posible fue necesario que existiera consenso global hacia el logro de políticas que integran el medio ambiente y el desarrollo, donde las autoridades locales asumen el papel de líder; acontecimiento que se hizo viable con la celebración de la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro, en 1992. Unos 179 Estados firmaron un plan de acción que se denominó Agenda 21, cuyo objetivo fue lograr la sostenibilidad del desarrollo. La Consulta Urbana facilitó materializar estas metas políticas.

En Cuba, la ciudad de Bayamo fue seleccionada en el año 2003 para iniciar esta primera experiencia, auspiciada por el gobierno municipal, la Agenda 21 Local y el Sistema de la Planificación Física.

En función de los resultados satisfactorios obtenidos por el proyecto, se aprobó la idea de la replicación de la Agenda 21 Local en tres ciudades cubanas: Santa Clara, Cienfuegos y Holguín. La Consulta Urbana es un evento en que los principales actores locales se reúnen a deliberar y está diseñada para brindar una amplia información de los problemas urbano-ambientales, lo que permite contar con el apoyo de los

actores para llegar a consenso sobre los problemas prioritarios que enfrenta su asentamiento, compartiendo responsabilidades y uniendo recursos para la búsqueda de soluciones a las dificultades comunes (foto 2).



Foto 2. Grupo de discusión de la Consulta Urbana. Tomada de la Consulta Urbana de Bayamo.

Sus principales características pudieran apuntarse como: la amplia participación popular e institucional; el lenguaje sencillo y coloquial, enfocado a problemas seleccionados, según la prioridad; no es un acontecimiento aislado; forma parte del proceso de trabajo; construye consenso y crea compromisos para próximas etapas.

Trayectoria de las consultas urbanas en la provincia de Granma

Este territorio oriental ha realizado consultas urbanas que cuentan con el privilegio de ser las primeras de su tipo en el país en cada uno de sus ámbitos, desde la efectuada en la ciudad de Bayamo en abril del año 2003, pasando a la ejecutada en la cabecera municipal de Bartolomé Masó en el 2008, hasta las más recientes en los consejos populares, urbano y rural, de Bayamo y Bartolomé Masó.

Algunos de los temas abordados en estos eventos por su importancia para la identificación de problemas y sus posibles soluciones urbano-ambientales han sido recurrentes y han tomado como base de debate el Plan General de Ordenamiento Urbano y otros tópicos ambientales.

La ciudad de Bayamo ha efectuado consultas urbanas en fechas tan variadas como las celebradas en los años 2003, 2006, 2012, 2015 y 2016. Se ha particularizado en diversos aspectos priorizados, identificados por el diagnóstico del Plan General de Ordenamiento, para llevar al debate a los grupos de discusión ciudadana donde están representados los principales actores de la ciudad.

Algunos de los contenidos específicos abordados han sido la degradación medioambiental del río Bayamo, las deficiencias en el sistema de recogida, vertimiento y tratamiento de los desechos sólidos, e insuficiente servicio de transporte urbano.

Otros municipios realizaron sus consultas urbanas entre los años 2008 y 2009, y enfocaron temáticas vinculadas con el hábitat, abasto de agua, saneamiento ambiental y movilidad urbana, como son los casos de Bartolomé Masó y Yara. Manzanillo abordó la problemática urbano-ambiental de su frente costero enfatizando iguales temáticas, e introdujo un tópico no tratado hasta ese momento vinculado con la vulnerabilidad ante desastres naturales y tecnológicos.

Desde la primera Consulta Urbana efectuada en Bayamo, que concluyó con la firma del Pacto Urbano (fotos 3 y 4), donde sus ciudadanos se comprometieron a seguir trabajando por el mejoramiento de la ciudad en el tema urbano-ambiental, fue posible comprobar en la práctica cómo se iba cumpliendo este escenario de compromisos. Además de las temáticas señaladas, exhortó el abordaje de otros temas cruciales para la ciudad, en especial los vinculados con el medio ambiente.



Foto 4. Personaje popular firma el Pacto Urbano, inmortalizado posteriormente por el Museo de Cera de Bayamo.

Tomada de la Consulta Urbana de Bayamo y del autor del trabajo.

Dando respuesta a esta plataforma de trabajo a partir del año 2010 se inició un proceso de generalización y materialización de esta experiencia en el municipio de Bartolomé Masó.

Se realizaron consultas urbanas que abordaron los temas de reducción de riesgos ante desastres y adaptación al cambio climático en Bartolomé Masó, El Caney de las Mercedes y Providencia (foto 5).

A partir del conocimiento adquirido por la localidad se llevó a cabo igual evento en Canabacoa y procesos de participación comunitaria en el asentamiento rural El Podrío. Paralelamente se efectuó igual proceso en el Consejo Popular de Aeropuerto Viejo, en Bayamo. Se realizó en Bayamo los talleres de líderes juveniles durante los últimos meses del año 2011.

Consultas urbanas en el marco del proyecto de resiliencia

Las consultas urbanas en Bayamo, bajo el marco del Proyecto Contribución a la elevación de la resiliencia urbana en las principales ciudades de Cuba, siguieron la lógica de los compromisos asumidos y aprovecharon la experiencia que se había creado en el territorio oriental sobre estos procesos participativos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las autoridades cubanas iniciaron el proyecto con la realización de un taller nacional en febrero del año 2015. Por el Acuerdo No. 604/2014 del Consejo de la Administración Provincial de Granma, con fecha 11 de diciembre de 2014, se aprobó



Foto 3. Firma del Pacto Urbano.

Tomada de la Consulta Urbana de Bayamo.

En ese sentido, una década de trabajo creativo con la implementación de la Agenda 21 Local en Cuba y el protagonismo que asumen hoy en día estos temas se focalizó el esfuerzo hacia la adaptación al cambio climático, la mejora ambiental urbana con énfasis en el tema de la vivienda y la potenciación de la gestión y el desarrollo local.

la participación de la ciudad de Bayamo en este programa, realizando su primer taller de inicio en la ciudad de Bayamo los días 12 y 13 de marzo del año 2015. Los temas abordados estuvieron vinculados al Plan General de Ordenamiento Urbano de Bayamo, así como los tópicos vinculados a los estudios de vulnerabilidad y riesgo, los indicadores para la evaluación de riesgos y de daños en la vivienda, los sistemas constructivos apropiados, los programas de producción de materiales de la construcción y el catastro urbano.

En otro marco se celebraron los talleres de resiliencia urbana en la ciudad de La Habana sobre el análisis de la aplicación práctica de los instrumentos de gestión urbana y reducción de riesgos y desastres, y el Taller de Introducción a la Metodología de Evaluación de las necesidades postdesastres en Santiago de Cuba en el año 2015.



Foto 5. Consulta popular en el asentamiento El Caney de las Mercedes, en el municipio de Bartolomé Masó.
Tomada de la Consulta Urbana de El Caney de las Mercedes.

Teniendo en cuenta los buenos resultados obtenidos por el territorio en la realización de consultas urbanas y de haber concentrado un buen grupo coordinador de proyecto liderado por el Instituto de Planificación Física y su Dirección Provincial en Granma, el Centro de Gestión de Riesgos, la Universidad de Granma, la Delegación Territorial de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en la provincia, y otros actores importantes, y contando con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se gestaron dos nuevas consultas urbanas que pudieron aprovechar la experiencia pretérita y avanzar en la temática vinculada a la resiliencia urbana, entendida esta como la capacidad que tiene una ciudad expuesta a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse con el apoyo y la gestión de sus principales actores.

De forma general, ambas consultas se realizaron en sesiones en plenaria con la conformación de documentos propositivos

y puntos de vista sectorial y de la población, así como en grupos de trabajo que utilizaron la técnica de visualización para llegar por consenso a los problemas prioritarios, donde los integrantes de cada grupo debieron responder un número de interrogantes que permitieron identificar los problemas, sus posibles soluciones y los aspectos a institucionalizar.

Las interrogantes formuladas fueron similares, con la novedad de que en la segunda Consulta Urbana se aplicó por primera vez en la realización de estos eventos un enfoque de género en su elaboración. Las cuestiones fueron las siguientes:

1. ¿Cuál es el problema?
 - 1.1. ¿Cómo afecta a las mujeres?
 - 1.2. ¿Cómo afecta a los hombres?
2. ¿Qué causa el problema?
3. ¿Cómo puede resolverse (a corto, mediano o largo plazos)?
 - 3.1. ¿Qué pueden aportar las mujeres a la solución?
 - 3.2. ¿Qué pueden aportar los hombres a la solución?

De manera específica, los días 13 y 14 de octubre de 2015 se realizó la primera Consulta Urbana en Bayamo sobre el estudio integral de resiliencia urbana a nivel de ciudad, vinculado a las zonas inundadas (foto 6).



Foto 6. Primera Consulta Urbana sobre resiliencia en Bayamo.
Tomada del autor del trabajo.

Los temas abordados fueron tres: evaluación de los peligros, vulnerabilidades y riesgos por eventos hidrometeorológicos y sismos en la ciudad de Bayamo; riesgos y vulnerabilidades y las regulaciones urbanas de la ciudad de Bayamo analizado en el Plan General de Ordenamiento Urbano; vínculos entre el Plan de Riesgos y Desastres, los Centros de Gestión de Reducción de Riesgos y el Plan de la Economía.

Se trabajó en plenaria y en grupo. Los temas debatidos en los grupos de trabajo estuvieron referidos a zonas inunda-

bles por fuertes lluvias, abasto de agua y sequía, y zonas afectadas por movimientos sísmicos.

La segunda Consulta Urbana fue efectuada en el Órgano del Poder Popular municipal los días 12 y 13 de abril de 2016, bajo el título de “Bayamo por una ciudad resiliente ante desastres” (foto 7).



Foto 7. Segunda Consulta Urbana.
Tomada del PNUD.

Los principales objetivos fueron validar los instrumentos y su interrelación para contribuir a elevar la resiliencia urbana en la ciudad de Bayamo, profundizar en los instrumentos de gestión relacionados con el sector de la vivienda y propiciar el intercambio sobre dimensiones de género vinculadas a estas herramientas.

Las temáticas abordadas en los grupos de trabajo fueron el análisis e interrelación de los instrumentos de gestión urbana y de reducción de riesgos y desastres, y el desafío de la vivienda en Bayamo.

Principales resultados

En sentido general, los principales resultados están referidos a la apropiación de enfoques, métodos e instrumentos que ha permitido su institucionalización de forma creativa en la realización del planeamiento y la gestión urbana, proceso que ha estado recibiendo aportes significativos durante más de diez años de ejecución de consultas urbanas.

Los nuevos enfoques, con un planeamiento más descentralizado, estratégico y participativo, donde se jerarquizan los problemas y se refuerza su visión ambientalista a través del proceso de reducción de riesgos de desastres con una orientación resiliente, han venido a fortalecer una de las debilidades del Plan General de Ordenamiento Urbano en su temática medioambiental, desastres y riesgos, y sobre las regulaciones urbanas.

La coordinación entre actores y la integración de las acciones de los diversos instrumentos de gestión para la reducción del riesgo permitieron planificar y cumplir las medidas elaboradas de forma concreta al contar con los estudios del Plan General de Ordenamiento Urbano, Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo, planes de reducción de desastres y los planes de la Economía, que han contado con el decisivo apoyo de los gobiernos en sus diferentes ámbitos.

La identificación de problemas y sus posibles soluciones por parte de los principales actores de la ciudad con un enfoque de género es una de las contribuciones del proyecto, que deja abierta la posibilidad de profundizar en la temática de indicadores del planeamiento que haga posible territorializar y fortalecer el tema con propuestas concretas.

Consideraciones finales

Más de una década de consultas urbanas han representado un indudable aporte a los instrumentos de planeamiento y la gestión, ahora dotados de un enfoque participativo e intersectorial.

La primera Consulta Urbana efectuada en Bayamo con la firma del Pacto Urbano, en el marco de las Agendas 21 Locales, dejó sentadas las bases para seguir avanzando en las temáticas urbano-ambientales. Bajo la lógica de estos procesos se abordaron temas cruciales para el medio ambiente; en ese sentido, el oficial nacional de Riesgos y Desastres del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Rosendo Mesías González (foto 8), en las consideraciones finales para la segunda Consulta Urbana de Bayamo, realizó una interesante valoración sobre las lecciones aprendidas en estos eventos participativos, de la que, por su interés y a modo de conclusiones, se expone un extracto de sus ideas principales:

«Las instituciones de la ciudad de Bayamo han hecho contribuciones relevantes al proceso de gestión institucional. Esta será imprescindible para elevar la resiliencia urbana. »La relevancia está en haber abordado la integración de los organismos competentes y sus instrumentos, específicamente los relacionados con la gestión urbana y la reducción de riesgos de desastres. »El aporte de Bayamo consiste en haber identificado y llevado a un borrador de procedimiento cuáles son las salidas ejecutivas de cada instrumento y a qué instrumento tributan. »Del mismo modo, ha analizado en profundidad el contenido de los instrumentos para optimizar su uso, se han trabajado instrumentos con poca experiencia en su empleo, como el Plan Especial de Vulnerabilidades y Riesgos, y como novedad ha creado indicadores para medir la efectividad de la información resultante de estos instrumentos para la toma de decisiones, particularmente del Plan de Reducción de Desastres.

»De esta forma, el trabajo realizado en Bayamo tiene especial relevancia para, además del servicio que brindará a sus autoridades municipales para tomar decisiones con el apoyo de dichos instrumentos, mostrar al país:

- a) ¿Cómo lograr una articulación institucional a través de los instrumentos de gestión vigentes?
- b) ¿Cómo identificar líneas estratégicas a través de un decálogo adecuado a Bayamo?
- c) ¿Cómo medir la efectividad de los instrumentos de gestión vigentes, como el Plan de Reducción de Desastres?
- d) Las lecciones sobre la utilización de determinados instrumentos, como el Plan Especial de Vulnerabilidades y Riesgos.

»Tomando en cuenta estos aportes, se pone a consideración de las autoridades nacionales y locales: recoger y sistematizar la experiencia, y compartirla a nivel nacional a través de multimedios. En particular, que forme parte del documento metodológico que sobre el tema resiliencia urbana elabora el Instituto de Planificación Física. Igualmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el visto bueno de las autoridades nacionales y locales, propone visibilizar internacionalmente la experiencia de Bayamo por sus aportes para la cooperación Sur-Sur». ♦



Foto 8. Rosendo Mesías González.
Tomada del PNUD.

Bibliografía

- COLECTIVO DE AUTORES (2003): *Informe Consulta Urbana*, Bayamo, del 8 al 11 de abril.
- COLECTIVO DE AUTORES (2006): *Manual del Participante, Consulta Urbana*, ciudad de Bayamo, 8 y 9 de junio.
- COLECTIVO DE AUTORES (2006): *Plan General de Ordenamiento Urbano*, Bayamo.
- COLECTIVO DE AUTORES (2008): *Consulta Urbana del Plan General de Ordenamiento, Manual del Participante*, Bartolomé Masó, 4 de julio.
- COLECTIVO DE AUTORES (2008): *Consulta Urbana del Plan General de Ordenamiento, Manual del Participante*, Yara, 7 de noviembre.
- COLECTIVO DE AUTORES (2008): *Taller de Evaluación e Institucionalización, Manual del Participante*, Agenda 21 Bayamo.
- COLECTIVO DE AUTORES (2009): *Consulta Urbana del Plan General de Ordenamiento, Manual del Participante*, Manzanillo.
- COLECTIVO DE AUTORES (2010): *II Consulta Popular, Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano, Reducción de Riesgos y Vulnerabilidades ante Desastres*, municipio de Bartolomé Masó.
- COLECTIVO DE AUTORES (2011): *Integración de consultas urbanas y talleres de líderes juveniles, reducción de riesgos ante desastres y adaptación al cambio climático*, municipios de Bartolomé Masó y Bayamo, ONU-HÁBITAT y Cooperación Sur-Sur, Cuba-Colombia, octubre y noviembre.
- COLECTIVO DE AUTORES (2015): *Estudio integral de resiliencia urbana a nivel de ciudad, vinculado a las zonas inundadas*, Bayamo, 13 y 14 de octubre.
- COLECTIVO DE AUTORES (2016): *Bayamo por una ciudad resiliente ante desastres*, Bayamo, 12 y 13 de abril.
- MESÍAS GONZÁLEZ, ROSENDO (2016): *Bayamo por una ciudad resiliente ante desastres*, Bayamo, 12 y 13 de abril.