

## Barreras y garantías legales para el desarrollo local de la comunidad minera de Moa

**Mónica Grillo Reyes**

[grillomonica60@gmail.com](mailto:grillomonica60@gmail.com)

Ministerio del Interior, Cuba

**Resumen:** Se realizó un estudio de las garantías y barreras existentes en Cuba para el desarrollo local de la comunidad minera de Moa a través de un análisis crítico de la Constitución de la República y de la legislación ambiental, como son la Ley del Medio ambiente, Ley de la Inversión Extranjera, la Ley 76, Ley de Minas, el Reglamento de la Ley de Minas y los Lineamientos de la Política Económica y Social de la nación. También se dan algunos elementos de la normativa minera en países de América Latina. Se plantea que la legislación ambiental cubana no deja definido la continuidad de las actividades mineras cuando las minas cierran por agotarse los recursos o por otras causas como puede ser por desastres o por una crisis de los mercados. Se insiste en la necesidad de que la actividad minera, a partir de las riquezas actuales, genere actividades económicas alternativas al cierre de minas para alcanzar la sustentabilidad en la minería. Se concluye que la legislación minera cubana está integrada a las características y principios de la sociedad cubana, con el necesario control por el Estado para lograr una explotación sustentable de los recursos minerales, garantizando además la protección del medio ambiente y la prevención de cualquier impacto ambiental para lograr un desarrollo local sustentable en los territorios, constituyendo una ley de avanzada en América Latina.

**Palabras claves:** comunidad minera; desarrollo local; desarrollo sustentable; Constitución de la República de Cuba; legislación ambiental; minería sustentable.

---

Trabajo tutorado por el Dr. C. Juan Manuel Montero.  
Recibido: 3 septiembre 2021/ Aceptado: 6 enero 2022

## Barriers and legal guarantees for the local development of the mining community of Moa

**Abstract:** A study of the existing guarantees and barriers in Cuba for the local development of the mining community of Moa was carried out through a critical analysis of the Constitution of the Republic and environmental legislation, such as the Environmental Law, Foreign Investment Law, Law 76, Mining Law, the Mining Law Regulations and the Economic and Social Policy Guidelines of the nation. There are also some elements of mining regulations in Latin American countries. It is concluded that the Cuban mining legislation is integrated into the characteristics and principles of Cuban society, with the necessary control by the State to achieve a sustainable exploitation of mineral resources, also guaranteeing the protection of the environment and the prevention of any environmental impact. to achieve sustainable local development in the territories, constituting an advanced law in Latin America. It is argued that Cuban environmental legislation does not define the continuity of mining activities when the mines close due to depletion of resources or for other reasons such as disasters or a market crisis. Emphasis is placed on the need for mining activity, based on current wealth, to generate alternative economic activities to the closure of mines in order to achieve sustainability in mining.

**Keywords:** mining community; local development; sustainable development; Constitution of the Republic of Cuba; environmental legislation; sustainable mining

## Introducción

La minería es una actividad que se fundamenta en la explotación de recursos que por su carácter de no-renovables no estarán al alcance de las futuras generaciones, ello impone a las comunidades mineras la necesidad de encontrar alternativas para sustituir los puestos laborales que no tendrán las futuras generaciones como consecuencias del cierre de las minas y de las actividades paramineras. Ello solo se puede lograr si los estados garantizan que los proyectos mineros actuales garanticen riquezas que generen actividades económicas alternativas en el futuro, para ellos es imprescindible crear esas condiciones en la actualidad.

Es muy visible, especialmente en los países subdesarrollados, que esos escenarios no existen, lo prueban las increíbles condiciones de marginación social en que quedan las comunidades cerradas, por usar un término de la globalización las comunidades mineras quedan en condición de muerte social. En América latina, y en muchas regiones del planeta esta es una realidad del día a día, sin soluciones visibles más allá de los paliativos que los gobiernos ofrecen cuando los ciudadanos se levantan contra el capital.

En los países de economía centralizada la realidad es diferente, en estas naciones los estados internalizan los costos de los cierres, sin tener en cuenta las extraordinarias potencialidades que tienen los territorios para potenciar su desarrollo por diferentes vías, utilizando los recursos locales disponibles al cierre, tanto los tangibles como los intangibles.

En Cuba este es un fenómeno que tiene lugar en prácticamente todo el país, en primer lugar; el estado ha asumido de forma contingente los costos de los cierres de minas, sin medidas de choque y garantizando niveles similares de vida a los de otras regiones del país. En segundo lugar; no existía una estrategia nacional para el desarrollo sustentable que contemplara variantes más sustentables para enfrentar esta problemática, sin embargo; la existente actualmente tiene sus fundamentos en los documentos aprobados en los dos últimos congresos del Partido Comunista de Cuba y propone soluciones en favor del desarrollo de las comunidades basados en sus recursos locales.

El desarrollo local constituye hoy en la sociedad cubana, dentro del perfeccionamiento del modelo cubano de desarrollo, uno de los lineamientos fundamentales de la política económica y social de la nación para enfrentar los retos del crecimiento y desarrollo de la economía cubana. La máxima dirección del país apuesta a las potencialidades de los territorios para enfrentar los próximos años.

El gran desafío para todos los gobiernos del planeta, Cuba entre ellos, es desarrollar una minería sustentable, que garantice las necesidades actuales de la sociedad, sin poner en riesgo la de las futuras generaciones. Este objetivo está incluido en la Constitución de la República, que es la norma jurídica suprema del Estado.

La minería es para Cuba un renglón importantísimo de su economía, los recursos que posee el país son explotados teniendo en cuenta los presupuestos teóricos del desarrollo sustentable, de ahí la importancia de conocer a profundidad sus fundamentos, especialmente sus regulaciones jurídicas.

El presente trabajo tiene como objetivo valorar las garantías y barreras existentes para el desarrollo local en la comunidad minera de Moa a través de un análisis crítico de la Constitución de la República, de la legislación ambiental y el desarrollo local en Cuba para el logro del desarrollo sustentable en la minería.

### **Materiales y métodos**

El alcance del objetivo propuesto exigió el empleo de fuentes bibliográficas y documentales. Los métodos teóricos de las ciencias sociales empleados fueron el histórico lógico, el análisis-síntesis e inductivo-deductivo.

Se utilizó la técnica del análisis documental y del análisis de los documentos reguladores y normativos para el desarrollo local y sustentable en la actividad minera en Cuba partiendo de lo establecido en la Constitución de la República de Cuba, que entró en vigor a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Cuba el 10 de abril de 2019, en la Ley de minas de 1995, Ley del medio ambiente de 1997, Ley de Inversión Extranjera de 2014 y en los Lineamientos de la Política Económica y Social y su actualización para el período 2016-2021, los cuales son un conjunto de directrices que promueven la reestructuración y los cambios del funcionamiento de la

sociedad en lo tocante a la economía y el manejo del papel del Estado en la vida del país.

### **Desarrollo sustentable en la minería y desarrollo local**

El término "sustainable development" se acuña oficialmente en 1987, en el Informe "Our Common Future", realizado por la Comisión Mundial sobre Desarrollo y Medioambiente, conocido como la Comisión Brundtland elaborado para las Naciones Unidas. En dicho informe, "desarrollo sustentable se define como un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin menoscabar las capacidades de las futuras generaciones de satisfacer las suyas" (The World Commission on Environment and Development, 1987).

"En Río de Janeiro, en junio de 1992, en la "Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo" es cuando se plantea el imperativo inmediato del desarrollo sustentable si se quiere conservar el planeta en condiciones biohabitables para las futuras generaciones. Éste se convierte en el primer mandato de la "Agenda 21" y que a partir de este año llega incluso a ser incluido en las cartas magnas de varios países del mundo, entre ellos en la cubana que lo hace en las modificaciones introducidas en 1992, en su artículo 27". (Montero, 2003). Lo más importante de esta Cumbre es el llamado que realiza a tener en cuenta en las estrategias de desarrollo la relación entre el medio ambiente y el desarrollo.

Para Montero (2003) la sustentabilidad se materializa en sus dimensiones ecológicas y ambientales, pero no hay posibilidad alguna de lograr la sustentabilidad si ésta no incluye las dimensiones políticas y sociales. Considera que a pesar que la actividad minera ocasiona impactos negativos sobre el medio ambiente por la cantidad de contaminantes que puede generar, también produce impactos positivos a escala social. Este autor propone el concepto de desarrollo compensado, privilegiando la utilización de los recursos naturales por las generaciones actuales, buscando alternativas que generen nuevas riquezas y creando condiciones para compensar los daños ocasionados al medio ambiente por la actividad minera. Por otra parte, este autor considera que los indicadores legales constituyen un indicador imprescindible de sustentabilidad.

Una actividad no puede aprobarse si viola los principios legales que la sociedad ha establecido como válidos para ser cumplidos en una determinada región y específica

que en Cuba existe una de las legislaciones mineras más modernas del mundo, elaboradas por especialistas dedicados a la minería y otras especialidades afines a la actividad de explotación de los recursos mineros (Montero, 2003).

En Cuba con la apertura al capital extranjero en 1990, se determinó la necesidad de aprobar leyes que garanticen un control estatal eficaz sobre los recursos minerales. Por ello en esta misma década se aprueban varias leyes vinculadas directamente con la actividad minera, como son la Ley del Medioambiente, Ley de la Inversión Extranjera que promueve la búsqueda del desarrollo sustentable en sus inversiones, especialmente en la minería, la Ley 76, Ley de Minas, el Reglamento de la Ley de Minas y los Lineamientos de la Política Económica y Social de la nación. Cuando estas se violan se aplican multas severas con el consecuente daño económico para los infractores.

### **Garantías y limitaciones para el desarrollo local en la comunidad de Moa**

La Constitución de la República de Cuba es aprobada en el Segundo Período Ordinario de Sesiones de la IX Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, deroga la Constitución de la República de Cuba, de 24 de febrero de 1976, así como las reformas de 1978, 1992 y 2002. Esta Constitución entró en vigor a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Cuba el 10 de abril de 2019. En la Carta Magna cubana están aprobadas todas las garantías para el ejercicio del desarrollo local.

-Artículos de la Constitución de la República de Cuba con incidencia directa en la actividad minera y en el desarrollo local que puedan potenciar las comunidades mineras (Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba, ANPP, 2019)

En el título I, la Constitución regula sobre la soberanía y jurisdicción que ejerce el estado sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país. Esta constituye una garantía para la posibilidad del desarrollo local en Cuba.

Se promueve un desarrollo sostenible, la equidad y justicia social y la protección del patrimonio natural, histórico y cultural, la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático.

En el postulado II se consagra el principio de tener en cuenta la relación entre los intereses nacionales y territoriales en el momento de planificar el desarrollo de los territorios.

Se brindan garantías a la inversión extranjera, como elemento importante para el desarrollo económico del país, teniendo en cuenta la protección de los recursos humanos y naturales. Estas son condiciones indispensables para lograr el desarrollo sustentable de cualquier nación.

En el título V se estipula que todos tenemos derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado, al agua, garantizando el acceso al agua potable y a su saneamiento.

Se protege el medio ambiente y los recursos naturales del país, reconociendo su estrecha vinculación con el desarrollo sostenible teniendo en cuenta la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Este precepto asume el desarrollo sustentable como referencia para la elaboración de cualquier política de crecimiento y desarrollo en Cuba donde se imbrique la relación hombre-naturaleza-sociedad, en la Constitución se utiliza el término sostenible; para los autores no existe diferencia entre sustentable y sostenible; se valora como un problema de traducción.

Se debe cumplir lo establecido para la protección de la salud y la higiene ambiental, proteger los recursos naturales, la flora y la fauna y velar por la conservación del patrimonio cultural e histórico del país.

En el título VI, constituye una garantía para el desarrollo local en el país el hecho de que se desarrollen iniciativas encaminadas al aprovechamiento de los recursos y posibilidades locales y la incorporación de las organizaciones de masas y sociales a su actividad. Esta es una garantía de sustentabilidad política, garantías dirigidas a asegurar la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones ambientales en el país.

En el título VII, se debe considerar al municipio como la unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica propias, contando con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República, en función del desarrollo

económico y social de su territorio, con facultades para decidir sobre la utilización de sus recursos, así como dictar disposiciones normativas necesarias para su desarrollo. Estas es una garantía constitucional en favor del desarrollo local, solo falta que se aprueben todos los instrumentos jurídicos necesarios para operacionalizar este mandato representado en los órganos locales del Poder Popular, poder del pueblo soberano.

En el título VIII, el Gobierno Provincial debe velar por el desarrollo económico y social de su territorio, actuando como coordinador entre las estructuras centrales del Estado y los municipios.

La Asamblea Municipal del Poder Popular es el órgano superior del poder del Estado en la localidad, integrada por los delegados elegidos en cada circunscripción. Esta es una composición que garantiza que en la toma de decisiones ambientales estén representados todos sus ciudadanos los cuales disponen de numerosas vías para hacer llegar a los órganos del estado de sus opiniones y reclamaciones.

La Asamblea Municipal del Poder Popular aprueba y controla el plan de la economía, el presupuesto y el plan de desarrollo integral del municipio; el plan de ordenamiento territorial y urbano; el control del funcionamiento de las entidades encargadas de realizar las actividades económicas, de producción y de los servicios.

El desarrollo territorial en Cuba se ha caracterizado por una excesiva centralización del modelo de funcionamiento de su economía, obstaculizando la posibilidad real de que los gobiernos municipales decidan sobre sus planes territoriales. Además, la escasez de recursos limita la independencia de los gobiernos municipales en los procesos de gestión del desarrollo local.

Las comisiones permanentes de trabajo atienden los intereses específicos de su localidad y pueden solicitar a entidades de otros niveles de subordinación. Esta constituye una oportunidad en Cuba para concretar acciones directamente dirigidas al ejercicio efectivo de acciones de desarrollo territorial, aunque las empresas, generalmente, son de subordinación nacional y no tributan al municipio de forma directa.

El Consejo Popular debe ejercer el control sobre las entidades de producción y servicios de incidencia local. Esta es una fortaleza para el logro de políticas dirigidas hacia el desarrollo territorial en Cuba, pero es una realidad que aún no existen condiciones para que los Consejos Populares puedan decidir sobre las inversiones territoriales.

Con la implementación de la nueva Constitución de la República, se logrará que el municipio sea la sociedad local con autonomía y personalidad jurídica propias, cuente con ingresos propios y las asignaciones que reciba del Gobierno de la República, en función del desarrollo económico y social de su territorio, con facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias.

Es apreciable la forma en que la Carta Magna de la República de Cuba consagra el interés de la nación en la necesidad de asumir el desarrollo local como la célula del desarrollo de los municipios, esto como una garantía de la participación ciudadana en la búsqueda de un desarrollo territorial sustentable. Para ello existe una legislación directamente ambiental que operacionaliza dichos objetivos.

## **La legislación ambiental y el desarrollo local**

### **Ley 81 del Medio Ambiente**

La ley 81 del Medio ambiente (ANPP, 1997a) constituye el referente fundamental de la legislación ambiental cubana, la cual establece principios generales para las demás leyes ambientales cubanas, prevé el tratamiento de la minería, dedicando su capítulo VIII a los recursos minerales, estableciendo pautas para las personas naturales o jurídicas que practican la minería en Cuba.

Esta ley establece preceptos generales para la política minera del país, este es un documento particularmente importante para el desarrollo local de las comunidades mineras, especialmente para el municipio de Moa un polo decisivo de la minería del níquel en Cuba. Quedando definido que: la actividad minera está sujeta al proceso de evaluación de impacto ambiental, con la obligación de licencia ambiental para ejecutar la fase de investigación geológica; la obligación de solicitar licencia ambiental y elaborar el estudio de impacto ambiental, para las fases de explotación y procesamiento; la actividad minera deberá causar la menor alteración posible, al

Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las aguas terrestres y marítimas, la capa vegetal, la flora y la fauna silvestre, el paisaje y al medio ambiente en general; la obligación de rehabilitar las áreas degradadas y los ecosistemas dañados por la minería y reglamenta y controla la actividad minera relacionada con las áreas mineras reservadas.

En el plano teórico está bien definida la obligatoriedad de la protección de los recursos impactados por la minería, sin embargo, no existen instrumentos jurídicos que faciliten operacionalizar una política dirigida a permitir que las comunidades mineras no mueran socialmente cuando cierran las minas. En el caso de Cuba estas externalidades son internalizadas por el estado, pero no se trata de eso, el problema es como desde las actividades mineras actuales se pueden generar alternativas económicas cuando cierran las minas, esto está por legislarse y constituye otra barrera para el desarrollo local en Cuba.

La legislación ambiental cubana no deja definido la continuidad de las actividades mineras cuando las minas cierran por agotarse los recursos o por otras causas como desastres o por crisis de los mercados. Se insiste en la necesidad de que la actividad minera, a partir de las riquezas actuales, genere actividades económicas alternativas al cierre de minas para alcanzar la sustentabilidad en la minería.

Según Montero & Pérez (2011) las propuestas de actividades económicas alternativas para el desarrollo de la minería serían impensable sin el análisis de los recursos disponibles tras el cierre de minas; esta constituye una variable de realización de la dimensión ecológica de la sustentabilidad.

### **Ley 76 de Minas**

Esta actividad en Cuba está bien regulada, de ahí que sea muy importante conocer las leyes y decretos que lo hacen para poder determinar la forma en que la minería puede ser sustentable en las condiciones del país. La ley de Minas promulgada en 1995 y su reglamento aprobado en 1997 establece la política minera en el país y garantiza la protección, el desarrollo y el aprovechamiento racional de los recursos minerales en función de los intereses de la nación, reconociendo los intereses de otros organismos, en especial los ambientales y reglamentando la compatibilización de las actividades mineras con el resto de las actividades económicas (Serra, 2002).

La Ley de Minas regula y establece la política minera y las regulaciones jurídicas de la actividad minera en Cuba y constituye una ley de avanzada en América Latina porque aborda con profundidad la protección del medio ambiente durante la explotación y el procesamiento de los recursos minerales disponibles, de manera que garanticen la protección, el desarrollo y el aprovechamiento racional de los recursos minerales y fija dentro de las obligaciones de los concesionarios la obligatoriedad de la obtención de la licencia ambiental con anterioridad al inicio de los trabajos, la elaboración de estudios de impacto ambiental y planes para prevenir, mitigar, controlar, rehabilitar y compensar las afectaciones ocasionadas.

Según Montero & Pérez (2011) en Cuba existe una moderna Ley de Minas que regula la protección de los recursos mineros y que facilita su explotación de forma planificada y regulada por otros decretos y tiene como objetivo establecer la política minera y las regulaciones jurídicas de dicha actividad, de manera que garanticen la protección, el desarrollo y el aprovechamiento racional de los recursos minerales en función de los intereses de la nación, trazando directivas obligatorias controladas por funcionarios del gobierno vinculados con la actividad.

La Ley de Minas (ANPP, 1995), establece, entre otros preceptos para el desarrollo de la minería en Cuba, los siguientes: se parte del principio constitucional de que los recursos minerales, donde quieran que se encuentren, pertenecen a la nación; la actividad minera se divide en las siguientes fases: reconocimiento, investigación geológica, explotación, procesamiento y comercialización; estipula los tributos específicos que deben pagarse por la explotación de los recursos minerales, también estipula el cierre de una mina, temporal o definitivo; compromete al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente a regular, evaluar y aprobar las actividades de impacto ambiental requeridas para la ejecución de las concesiones mineras, incluyendo la realización de las inspecciones estatales ambientales y la aplicación de las sanciones previstas en esta legislación.

Esta Ley asegura la posibilidad de concretar un desarrollo local sustentable en la actividad minera en Cuba, sin embargo; no se establecen las bases para generar actividades económicas que aseguren alternativas de desarrollo cuando se agoten los recursos minerales que sustentan las actuales industrias mineras del país. Un ejemplo de esta situación lo constituye, en el municipio Moa, la comunidad minera de Punta

Gorda donde al cerrarse las minas del cromo el estado cubano internalizó el costo de ese cierre sin que las minas generaran alguna alternativa económica.

La Ley de Minas se complementa con el Reglamento de Minas el cual establece directivas más específicas para operacionalizar los preceptos valorados en el sub epígrafe anterior.

### **Reglamento de la Ley de Minas**

El Reglamento de la Ley de Minas (ANPP, 1997b), establecido mediante el Decreto 222 del 19 de septiembre de 1997, entre otros aspectos logró: establecer los requisitos para la tramitación de solicitudes de derechos mineros; sobre el permiso de reconocimiento para los trabajos geológicos, geofísicos u otros, tanto aéreos, marítimos como terrestres que se ejecuten; las concesiones para la pequeña minería; la protección de las aguas minerales y los fangos minero-medicinales; la seguridad e higiene del trabajo; las obligaciones relacionadas con la información técnica, estadística y de proyecto de la actividad minera; la demarcación topográfica de los permisos y concesiones mineras; estipulaciones sobre el cierre de minas; la reserva financiera para los gastos derivados de la protección del medio ambiente; el alcance de la inspección estatal y su imposición, entre otros.

Como se aprecia en la Ley de Minas y en Reglamento de la Ley de Minas, en Cuba existe una legislación que protege de forma rigurosa los recursos mineros, esto es algo que favorece la utilización de estos recursos en favor del desarrollo territorial de las comunidades mineras.

Lo anterior es una realidad amparada en Cuba por un estado que todo el tiempo favorece la protección de los intereses del pueblo, sin embargo, en ninguno de los cuerpos legales se legisla la utilización de las instalaciones y los sitios mineros después que tenga lugar el cierre de las minas. Además, no existe nada legislado sobre la utilización de los recursos humanos disponibles cuando cierren las minas. Esta es una limitación para el desarrollo territorial.

La Ley de Minas y el Reglamento de la Ley de Minas encuentran una expresión concreta de defensa de los intereses nacionales de un desarrollo sustentable en la Ley

de Inversión Extranjera, esto es de gran importancia en el escenario de la comunidad de Moa.

### **Ley de Inversión Extranjera**

Enfatiza que cuando concurra la explotación de recursos naturales, renovables o no, puede aumentarse el impuesto sobre las utilidades, por decisión del Consejo de Ministros. El tipo impositivo puede elevarse hasta en 50 %, en lugar del valor normal máximo de 15 % (ANPP, 2014).

Exime del pago de impuestos sobre utilidades por ocho años, desde la constitución de la empresa mixta o la firma del contrato. En las grandes inversiones como las del níquel, este período es insuficiente pues para estas estrategias se debe elaborar y presentar el estudio de factibilidad, y los plazos de inversión en nuestras condiciones no son menores de cuatro o cinco años, por lo que se agotan los años establecidos antes de recuperar la inversión. En estos casos es prerrogativa del Consejo de Ministros considerar en un período de exención superior.

Esta situación evidentemente es muy favorable para el país, pero el cobro de impuesto no garantiza ni crecimiento, ni desarrollo local más allá de los dineros que se ingresan a las arcas del estado. El problema en el territorio es mucho más complejo, se trata de que la inversión extranjera facilite que la transferencia de tecnologías se convierta en una palanca del desarrollo local, especialmente que esta no cierre el paso a la asimilación y la imprescindible difusión que garantizaría desarrollo local. Esta problemática aún no está presente en la legislación y constituye otra barrera para el desarrollo local, sin embargo; es parte de la estrategia de desarrollo del país.

### **Lineamientos de la Política Económica y Social de la nación**

Con el propósito de seguir trabajando ininterrumpidamente en la actualización del Modelo Económico y Social Cubano se aprueba la Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social para el período 2016-2021 (ANPP, 2016).

Se identificaron siete lineamientos relacionados directamente con la minería para el período 2016-2021, estos son:

Lineamiento 158 para el desarrollo de investigaciones y programas para proteger, conservar y rehabilitar el medio ambiente, la evaluación de impactos económicos, así como la conservación, rehabilitación y uso racional de los recursos naturales. El Lineamiento queda en el desarrollo de investigaciones, en proteger, conservar y rehabilitar y los problemas del desarrollo local van mucho más allá de los que estos procesos presuponen. El problema radica en generar alternativas de crecimiento y desarrollo sobre las bases de las actividades mineras actuales, tener en cuenta toda la experiencia que genera la minería actual para planificar nuevos emprendimientos.

Lineamiento 179 relacionado con el impacto ambiental asociado al desarrollo de las industrias, en nuestro caso en la minería del níquel, fortaleciendo los sistemas de control y monitoreo. En este sentido es imprescindible pensar en el monitoreo de los posibles recursos patrimoniales que pueden ser utilizado después del cierre de las minas para ser utilizados como fuentes de nuevas actividades económicas, algo que actualmente no se hace.

Lineamiento 184 para mejorar la posición de la industria del níquel en los mercados internacionales, logrando el incremento y diversificación de la producción, calidad de sus productos y reducción de los costos, para una mejor utilización de los recursos minerales. Las experiencias en torno al aprovechamiento de los recursos naturales en el contexto internacional, permiten aseverar que Cuba presenta potencialidades en este sector asociadas a la calificación de la fuerza de trabajo y al contexto legal, financiero e institucional, que promueve el proceso de actualización del modelo económico cubano, que define la actuación integral y coordinada de los diferentes actores desde el nivel nacional y local (Martín & Medina, 2018).

Lineamiento 185 para la ejecución de proyectos para la exploración de pequeños yacimientos minerales. La pequeña y mediana minería artesanal puede ser una fuente del desarrollo local en Cuba, pero aún no existe una legislación que ampare su desarrollo, ni el país dispone de recursos para facilitar su fomento, especialmente en las condiciones actuales de endurecimiento del bloqueo norteamericano que frena toda posibilidad de adquirir financiamientos o tecnologías para promover estos emprendimientos.

Lineamiento 189 para la producción de materiales de la construcción logrando producciones con mayor valor agregado y calidad. Dentro de las potencialidades de la

comunidad de Moa para dar respuesta a las necesidades fundamentalmente de materiales de la construcción se encuentran, por ejemplo: yacimientos de áridos de trituración (piedra) en el yacimiento de calizas Farallones de Moa, valorando la factibilidad de utilizar las tobas y rocas ultrabásicas presentes en la zona, así como los residuos de la actividad minero-metalúrgica del níquel; arenas naturales, en las manifestaciones y las extracciones de grava y arenas Moa-Cabañas y Cayo Guam; yacimientos de arcilla con el depósito en explotación Centeno; yacimientos de caliza fuente de  $\text{CaCO}_3$  en el yacimiento de cienos carbonatados (lodos coralinos) Cayo Moa Grande, explotado por la industria del níquel y el yacimiento de tobas zeolíticas Caimanes.

Lineamiento 191 para intensificar el reciclaje y el valor agregado de los productos recuperados, así como priorizar el aprovechamiento del potencial de los residuos sólidos urbanos. El uso de los residuales sólidos urbanos puede ser una fuente de desarrollo local, pero se necesitan recursos materiales y financieros para promoverlo. Además, se precisa de capacitación a la población en el manejo y clasificación de estos residuos, una experiencia prácticamente inexistente en Cuba. Esta es otra barrera para el desarrollo local del país.

De los lineamientos que tienen un impacto directo sobre el desarrollo local de los territorios son los siguientes:

Lineamiento 13 para el pago por parte de las empresas y las cooperativas de un tributo territorial a los consejos de la administración municipal, definido centralmente, para contribuir a su desarrollo y constituyen fuente para financiar gastos corrientes y de capital.

Una de las barreras que impiden el mejoramiento de la calidad de vida y dar respuesta a necesidades inmediatas de las localidades es la falta de financiamiento, es por ello que esta contribución debe ser el motor impulsor para lograr el desarrollo de cada municipio. La contribución territorial para el desarrollo local en Moa tuvo sus inicios en el año 2015. García (2018) plantea que entre las barreras para el logro del desarrollo local en Moa se encuentran: la prevalencia de una percepción inadecuada entre actores y autoridades locales en relación con la contribución territorial, sus posibles usos y destinos, la falta de compromiso en la capacitación de los actores involucrados, existen objetivos económicos que no están sujetos al pago de la contribución territorial y no se

profundiza en el análisis de los problemas sociales del municipio para identificar las prioridades que constituyen el destino final del 1 % de la contribución territorial para el desarrollo local.

En el territorio la contribución territorial se ha destinado al financiamiento de gastos corrientes y de capital sin tener en cuenta la importancia que requiere el tratamiento del medioambiente con apoyo monetario y encaminar acciones que mitiguen las externalidades negativas de la industria del Níquel. Este tributo es destinado directamente al presupuesto central del estado, no resultando significativos los ingresos recibidos en las comunidades donde se perciben directamente los efectos nocivos de la actividad minera del Níquel (Rodríguez, Reynaldo, Marreno y Peña, 2019).

Lineamiento 15 relacionado con el avance en el experimento de las cooperativas no agropecuarias, priorizando aquellas actividades que ofrezcan soluciones al desarrollo de la localidad. Las cooperativas no agropecuarias son un nuevo modelo de gestión económica llamado a imprimirle dinamismo y eficiencia a las actividades económicas en Cuba. Se deben priorizar aquellas actividades que ofrecen soluciones al desarrollo local y contribuyen al bienestar de la población.

Lineamiento 17 para el impulso del desarrollo de los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades.

Lineamiento 49 para la aplicación de estímulos fiscales que promuevan producciones nacionales en sectores claves de la economía, especialmente a los fondos exportables y a los que sustituyen importaciones, al desarrollo local y la protección del medio ambiente.

Lineamiento 80 para priorizar la cartera de proyectos de oportunidades de inversión extranjera en los territorios.

Lineamiento 92 relacionado con el proceso de descentralización del Plan de Inversiones, otorgándoles facultades de aprobación de las inversiones a los organismos

de la Administración Central del Estado, a los consejos de la administración, al sistema empresarial y a las unidades presupuestadas.

Para Martín y Medina (2021) son premisas indispensables para transformar el modelo de funcionamiento de la industria niquelífera, implementar una planificación que tenga en cuenta al mercado, otorgar autonomía a las empresas estatales, diversificar las formas de propiedad, reconocer el carácter estratégico de la Inversión Extranjera Directa (IED), fomentar encadenamientos productivos entre empresas y actores económicos, así como otorgar autonomía a los municipios, entre otras premisas.

Lineamiento 105 para estimular la creatividad de los colectivos laborales de base y fortalecer su participación en la solución de los problemas tecnológicos de la producción y los servicios con formas productivas ambientalmente sostenibles.

Lineamiento 107 relacionado con los programas de ciencia, tecnología e innovación dirigidos al enfrentamiento del cambio climático.

Lineamiento 163 referente a la organización de la producción agropecuaria para el consumo interno, integrando las mini industrias, las que además podrán vincularse a la industria. En el caso de la comunidad minero-metalúrgico de Moa existe una situación muy particular, más del 99% de las tierras del municipio se clasifican como no aptas o muy poco aptas para la actividad agrícola lo cual obliga a las autoridades municipales a realizar alianzas con otros territorios para garantizar productos alimenticios para la población, aunque esta problemática está concebida dentro del Proyecto de Desarrollo Integral de Moa.

Lineamiento 170 para el desarrollo del autoabastecimiento alimentario municipal.

Lineamiento 171 para el desarrollo de la industria alimentaria y de bebidas, en función de lograr un mayor aprovechamiento de las materias primas, la diversificación de la producción y el incremento de la oferta al mercado interno y de las exportaciones.

Lineamiento 194 para el desarrollo de producciones artesanales, así como la prestación de servicios de reparación y mantenimiento, teniendo en cuenta las pequeñas y medianas empresas no estatales.

Lineamiento 231 para el programa de viviendas a nivel municipal, incrementando la producción local y la comercialización de materiales de la construcción.

En abril de 2016, fue analizado el estado de cumplimiento de los referidos lineamientos, sentando las bases para la planificación del desarrollo en un documento normativo a largo plazo que expresa los objetivos y estrategias en materia económica y social del país y para resolver los desequilibrios estructurales de nuestra economía: el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (ANPP, 2017) tiene como objetivos generales garantizar un uso racional de los recursos naturales, la conservación de los ecosistemas y el cuidado del medio ambiente, elevar la calidad ambiental y mitigar los efectos del cambio climático. Tiene como objetivos específicos implementar un modelo de gestión local y comunitaria con un enfoque medioambiental, para la protección y uso racional de los recursos naturales y la lucha contra la contaminación, el uso de estrategias de producción más limpia, prevenir, reducir y controlar la contaminación, con una gestión integral de desechos, sustancias contaminantes y fuentes de contaminación, la aplicación de una agricultura sostenible, la reutilización y el reciclaje, potenciar la eficiencia energética y el desarrollo de fuentes renovables de energía, fomentar la cooperación internacional potenciando la integración con el área de América Latina y el Caribe.

Dentro de las barreras legales existentes en Cuba para el desarrollo local de la comunidad minera de Moa se encuentran que la legislación ambiental cubana no deja definido la continuidad de las actividades mineras cuando las minas cierran por agotarse los recursos o por otras causas como puede ser por desastres o por una crisis de los mercados, la excesiva centralización en la toma de decisiones y la falta de autonomía del municipio para ampliar sus capacidades de acción, la falta de recursos financieros y tecnológicos, la ausencias de mecanismos regulatorios que permitan al municipio obtener fondos propios, fomentar encadenamientos productivos entre empresas y actores económicos, reconocer el carácter estratégico de la inversión extranjera directa, insuficiente preparación de los actores locales para realizar las acciones auto-transformativas que le corresponden, no se profundiza en el análisis de los problemas sociales del municipio para identificar las prioridades que constituyen el destino final del 1 % de la contribución territorial para el desarrollo local y sin tener en cuenta la importancia que requiere el tratamiento del medioambiente con apoyo

monetario y encaminar acciones que mitiguen las externalidades negativas de la industria del Níquel. Se insiste en la necesidad de que la actividad minera, a partir de las riquezas actuales, genere actividades económicas alternativas al cierre de minas para alcanzar la sustentabilidad en la minería.

## **Conclusiones**

En Cuba existen garantías expresadas en la Constitución de la República y en la legislación ambiental que facilitan el emprendimiento de acciones dirigidas hacia el desarrollo local, sin embargo, aún no se ha logrado activar a todos los actores locales hacia la participación en proyectos de esta naturaleza.

Los excesivos niveles de centralización, la falta de recursos financieros y tecnologías constituyen barreras fundamentales para el ejercicio del desarrollo local en las comunidades. Sin embargo; la presencia de una mentalidad conservadora centrada en la inercia de esperar soluciones centralizadas continúa siendo la barrera fundamental para impulsar proyectos basados en la explotación de los recursos locales.

Cuba posee una legislación ambiental de avanzada en América Latina, sin embargo, en el caso de la minería no operacionaliza las formas en que esta industria puede contribuir al desarrollo local de las comunidades después del cierre de mina donde el estado internaliza los costos de los cierres.

## **Referencias bibliográficas**

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR DE LA REPÚBLICA DE CUBA. 1995. Ley 76, Ley de Minas. Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba. La Habana.

ANPP. 1997a. Ley 81 del Medioambiente. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 47.

ANPP. 1997b. Reglamento de la ley de minas. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 32.

ANPP. 2014. Ley No. 118 de la Inversión Extranjera. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* [en línea] no. 20, Extraordinaria de 16 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.gecomex.cu/uploads/descargas/doc-1923.pdf>

- ANPP. 2016. *Actualización de los lineamientos de la política Económica y Social para el período 2016-2021*. Asamblea Nacional del Poder Popular. La Habana. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/01Folleto.Lineamientos-4.pdf>
- ANPP. 2017. *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores económicos*. Asamblea Nacional del Poder Popular. La Habana.
- ANPP. 2019. Constitución de la República de Cuba. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, No. 5 Extraordinaria de 10 de abril de 2019.
- GARCÍA, Y. 2018. *Análisis de la contribución territorial para el desarrollo local en el municipio Moa*. Clara Reynaldo Argüelles (tutora). Trabajo de Diploma. Universidad de Moa, Cuba.
- MARTÍN, E. & MEDINA, Z. 2021. Desarrollo sostenible y recursos naturales no renovables. Aspectos conceptuales. *Estudios de desarrollo social Cuba y América Latina* 9(3).
- MONTERO, J. M. 2003. ¿Es posible el desarrollo sustentable en la minería? *Minería y Geología* 19(1-2): 89-93.
- MONTERO, J. M & PÉREZ, Y. 2011 La reinserción laboral tras el cierre de minas una vía para lograr el desarrollo sustentable en la minería. *Minería y Geología* 27(4): 64-87.
- RODRÍGUEZ, L., C. REYNALDO, Y. MARRENO Y R. PEÑA. 2019. Contribución territorial: alternativa para mitigar externalidades negativas de la actividad minera del Níquel. *Revista ECA Sinergia* 10 (3): 95-107.
- SERRA-DÍAZ, A. 2002. La minería y el ordenamiento territorial en Cuba. En: Villas Boas, R.C. *La Minería en el contexto de la ordenación del territorio*. (pp. 288-294). Río de Janeiro: CYTED.
- THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. 1987. *Our Common Future*, Oxford University Press.