

Cuba: una mirada a la administración pública de las políticas climáticas

Cuba: A look at the public administration of climate policies

Jessica Fernández Casañas 

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.
Dirección General de Medio Ambiente, Cuba
jessicafc1107@gmail.com

Marta Rosa Muñoz Campos 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
Cuba
martuli@flacso.uh.cu

Orlando Ernesto Rey Santos 

Cuba
orlando570598@gmail.com

Fecha de enviado: 29/11/2024

Fecha de aprobado: 16/02/2025

RESUMEN: Uno de los desafíos más importantes para la administración pública es la generación de respuestas efectivas al cambio climático. Ante dicha emergencia, una práctica habitual -que no excluye a nuestro país- ha sido insertar su gestión bajo la administración pública, ya en desarrollo en otras áreas, siendo frecuente que ello recaiga en el espacio administrativo donde se concentra la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. Este artículo aborda cómo se ha configurado en Cuba la administración pública del cambio climático, bajo la implementación del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático y la legislación existente, analiza el marco institucional creado en este proceso y formula recomendaciones preliminares a tener en cuenta para transitar a una administración y gestión pública más eficiente en torno al cambio climático, al tiempo que se reconoce que un marco más integral de gobernanza requeriría de otros elementos que aquí no son considerados.

PALABRAS CLAVE: administración pública; políticas de cambio climático; Tarea Vida

ABSTRACT: One of the most important challenges for public administration is the generation of effective responses to climate change. In the face of this emergency, a common practice -which does not exclude our country- has been to insert its management under the public administration, already under development in other areas, being frequent that this falls in the administrative space where the management of the environment and natural resources is concentrated. This article addresses how the public administration of climate change has been configured in Cuba, under the implementation of the State Plan to Confront Climate Change and the existing legislation, analyzes the institutional framework created in this process and formulates preliminary recommendations to be taken into account to move towards a more efficient administration and public management of climate change, while recognizing that a more comprehensive framework of governance would require other elements that are not considered here.

KEYWORDS: public administration; climate change policy; Task Life; climate change policy.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático¹ (IPCC) advierte en su Sexto Informe de Evaluación que para una acción climática eficaz son necesarios el compromiso político, una gobernanza multinivel bien alineada, marcos institucionales, leyes, políticas y estrategias, así como un mayor acceso al financiamiento y la tecnología. El establecimiento de objetivos claros, la coordinación de múltiples ámbitos políticos y los procesos de gobernanza inclusivos facilitan la acción climática eficaz. Si se amplían y se aplican exhaustivamente los instrumentos reguladores y económicos se puede contribuir a la drástica reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y la resiliencia climática. Todo ello coloca a la gestión pública en el centro de la transformación para abordar la urgencia climática (CEPAL, 2024).

La generación de respuestas efectivas al cambio climático es, sin dudas, uno de los desafíos más importantes para cualquier administración pública. Sin embargo, una respuesta adecuada suele ser muy complicada. El cambio climático atraviesa prácticamente todas las áreas de la vida económica y social de un país y, en adición, la administración tiene que lidiar con problemas en torno a los que hay incertidumbres y que irán variando en el tiempo. Ya las administraciones públicas en los países en desarrollo están sobrecargadas y laboran bajo las presiones asociadas a la limitación de recursos materiales, financieros y humanos. Cuba no es la excepción.

Ante la emergencia del cambio climático, una práctica habitual ha sido insertar su gestión bajo la administración pública, ya en desarrollo en

otras áreas, siendo lo más frecuente que ello recaiga en el espacio administrativo donde se concentra la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. Este es el modelo seguido en Cuba.

Aunque es una situación no carente de lógica, su desenvolvimiento tropieza, con el hecho de que el cambio climático no es propiamente un problema ambiental, sino la consecuencia de un modelo de desarrollo. Esta distinción tiene implicaciones en la gobernabilidad de las medidas a su enfrentamiento y, por ello, algunas administraciones públicas en la región latinoamericana han ido transitando a un modelo administrativo donde la gestión del cambio climático adquiere fisonomía propia.

En Cuba no se ha llegado al punto donde corresponda evaluar ese curso de acción, de modo que las notas que siguen se concentran en el análisis del actual marco administrativo y si bien reconocen sus limitaciones, no alcanzan a formular una propuesta alternativa, lo cual de seguro requiere mucho más estudio. Reconociendo esta limitación, el artículo se concentra en la instrumentación del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático, nacionalmente conocido como Tarea Vida², denominación que se empleará en lo sucesivo. Este Plan es el resultado del conocimiento desarrollado durante décadas por la comunidad científica cubana y de la práctica de informar anualmente al Gobierno los principales resultados actualizados de esa ciencia. Tiene también como antecedente otros esfuerzos previos, incluyendo los Acuerdos adoptados por

¹ Uno de los vicepresidentes, de este Panel de expertos, es el economista cubano y director del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) Ramón Pich Madruga. El punto focal de Cuba en este Panel es el Dr. Celso Pasos Alberdi, director del Instituto de Meteorología; y también

forman parte de este Grupo otros expertos nacionales de distintas especialidades científicas

² Para ampliar información, se sugiere consultar: cuba.cu/docs/FOLLETO_CITMA_6.pdf.

Jessica Fernández Casañas, Marta Rosa Muñoz Campos, Orlando Ernesto Rey Santos

el Gobierno en 2007³, y las Directivas para la implementación del Macroproyecto (2011)⁴.

La creación del actual marco administrativo

En diciembre de 2016 se orienta al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) preparar y presentar un plan que diera respuesta a los impactos identificados y proyectados del cambio del clima en Cuba. Surge así el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático, aprobado en sesión del Consejo de Ministros (abril 2017), en forma de un programa amplio y ambicioso para enfrentar el cambio climático en todo el territorio nacional, a través de medidas para:

“- Vivir y desarrollarnos sosteniblemente en condiciones de un clima cambiante (adaptación).

-Reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero, que contribuyen al cambio climático (mitigación).”

Este Plan estuvo respaldado por las Bases del Plan de Desarrollo Económico y Social del País hasta el año 2030, donde se declara que: el Estado “... promoverá el establecimiento del conjunto de programas y acciones para la gestión eficaz del riesgo de desastres y la adaptación del

país al cambio climático, la eficiencia energética y el desarrollo de fuentes renovables de energía” (CITMA, 2017)⁵. Las Bases del Plan reconocen también como un objetivo mitigar el cambio climático y promover un desarrollo económico menos intenso en carbono.

La acción de adoptar el Plan de Estado en abril de 2017 estuvo acompañada de diversos acuerdos, uno de los cuales responsabiliza al CITMA con “Elaborar un cronograma de trabajo para la implementación y control de las tareas del Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático”, siendo esta la base del sistema administrativo que en ese momento se comienza a componer y que sirvió como precedente a otros Planes de Estado⁶ y Políticas que se gestaron con posterioridad. Como primer paso para el seguimiento administrativo del Plan de Estado, se propuso por el CITMA al gobierno, y así fue adoptado, aquellos Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y entidades nacionales, responsables de cada una de las Acciones Estratégicas y Tareas del Plan, con lo cual quedó conformada la fisonomía básica de la estructura nacional que funciona hasta hoy.

³ Programa de Enfrentamiento al Cambio Climático. Acuerdo 9207 del Consejo de Ministros.

⁴ Para un análisis más general de la evolución de las políticas públicas sobre cambio climático en Cuba, ver: Rey, O, 2019: Cuba: políticas públicas para el enfrentamiento al cambio climático. Serie Entendiendo el Cambio Climático. Editorial AMA.

⁵<http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2021/06/documentos-partido-cuba.pdf>.

⁶ Se refiere al Plan de Estado para la Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional en Cuba y el Plan de Estado para la Nueva Agenda Urbana, que también tienen bajo su sobrilla, en ambos casos, una política pública y una Ley específica.

Jessica Fernández Casañas, Marta Rosa Muñoz Campos, Orlando Ernesto Rey Santos

Tabla 1. Marco administrativo del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático en 2017

Acciones Estratégicas (AE)		Responsable
AE No. 1	Construcciones en zona costera	IPF ⁷
AE No. 2	Tipología constructiva	MICONS ⁸
AE No. 3 y 4	Actividades agropecuarias	MINAG ⁹
AE No. 5	Ordenamiento urbano costero	IPF
Tareas		Responsables
Tarea No. 1	Zonas priorizadas	CITMA
Tarea No. 2	Normas jurídicas	CITMA
Tarea No. 3	Playas	CITMA
Tarea No. 4	Agua	INRH ¹⁰
Tarea No. 5	Bosques	MINAG
Tarea No. 6	Corales	CITMA
Tarea No. 7	Ordenamiento territorial basado en ciencia	IPF
Tarea No. 8	Planes Sectoriales: adaptación y mitigación	CITMA
Tarea No. 9	Monitoreo, Vigilancia y Alerta Temprana	CITMA
Tarea No. 10	Percepción y cultura	CITMA
Tarea No. 11	Financiación internacional	CITMA

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de informes de la Dirección General de Medio Ambiente del CITMA.

No se incluyeron en ese momento indicaciones para el municipio, pero sí para la provincia, a la que se le orientó crear un grupo de trabajo para la atención y cumplimiento del Plan de Estado, presidido por el Presidente del Consejo de la Administración Provincial (CAP)¹¹. La secretaría territorial recayó en las Delegaciones del CITMA y, en el caso de las provincias de Artemisa y Mayabeque, que para ese entonces tenían una estructura diferente¹²,

en el director de ciencia, innovación y medio ambiente del CAP correspondiente. Se indicó, además, que los miembros fuesen los representantes del CAP y de los Consejos de la Administración Municipal (CAM) comprometidos con acciones en los lugares y zonas priorizadas¹³ y de los organismos u organizaciones¹⁴ afines en los territorios, entre otros, lo cual debería ser formalizado por resolución del Presidente del

⁷ Actualmente Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo.

⁸ Ministerio de la Construcción

⁹ Ministerio de la Agricultura

¹⁰ Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos.

¹¹ A partir de esos encuentros en los territorios, se constituyeron las 15 Comisiones Provinciales y del Municipio Especial Isla de la Juventud, encabezadas por el presidente del Poder Popular a esa instancia. El delegado del CITMA se constituyó como secretario en cada una de estas comisiones. Cada Comisión Provincial elaboró y entregó al CITMA un plan de trabajo a corto plazo, lo que para ese entonces significaba un horizonte temporal al 2020.

¹² Su esquema diferenciado correspondió a un experimento nacional que trasladó plenamente la autoridad ambiental a los territorios. Este sistema tuvo ventajas claras en algunos aspectos, al tiempo que no logró resolver otros retos organizativos, y se dio término en 2022.

¹³ La Tarea Vida introdujo el concepto de zonas priorizadas, que consistieron, esencialmente, en tramos de la zona marino-costera, donde se indicaron medidas específicas de adaptación.

¹⁴ Entre ellos: Ministerio de la Agricultura (MINAG), Grupo Empresarial Azucarero (Azcuba), Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), Ministerio de Salud Pública (MINSAP), Ministerio del Turismo (MINTUR), Instituto de Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (INOTU), Ministerio de Educación (MINED), Defensa Civil, Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

CAP, ajustada al alcance del territorio de que se tratase.

A nivel nacional se designó un viceministro para atender a los representantes de todos los OACE, instituciones y entidades involucradas en el cumplimiento del Plan de Estado. Como parte de la planificación del año 2018, se dispuso también un cronograma de visitas a los territorios y fueron emitidas las indicaciones generales para estos controles (DGMA, 2018). Estas indicaciones ya reconocían que se trataba de un proceso difícil producto de la novedad del tema y, en particular, por la complejidad de la conciliación entre las acciones propuestas a nivel provincial y la concertación nacional, como parte del proceso de planificación de la economía, y se advertía que era necesario considerar los planes y cronogramas territoriales como instrumentos dinámicos, que requieren ser revisados y ajustados periódicamente. Algunas indicaciones incluyeron los puntos siguientes:

- El proceso de ajuste y actualización permanente de los planes territoriales de la Tarea Vida, tiene que combinar la visión estratégica del territorio, con un enfoque práctico que refleje medidas concretas, realizables y medibles.

- En el plano estratégico, es necesario proyectar y ejecutar las acciones a partir de la consideración del desarrollo actual y perspectiva de cada territorio, tomando en cuenta el horizonte al 2030, de manera consistente con el Plan de Desarrollo Económico y Social y la manera en que repercute en esa planificación, los impactos y amenazas del cambio climático. Ello implica involucrar profundamente a todos los sectores a esta tarea, incluyendo a la agricultura, turismo, industria, salud, construcción, transporte, recursos hidráulicos, educación, entre otros, y asegurar que los planes de ordenamiento

territorial y urbano sean una herramienta efectiva para lograr estos fines.

- Continuar la identificación y diferenciación más precisa de las medidas de adaptación y mitigación, distinguiéndolas de otras de carácter ambiental que no corresponden necesariamente a la Tarea Vida.

- El papel de la ciencia y la tecnología es vital para la adopción de las medidas más apropiadas en cada localidad. Se requiere profundizar, a partir de las capacidades del territorio, en la información científica necesaria, y las soluciones tecnológicas adecuadas, para la aplicación de las medidas que en cada caso se requieren.

- Valorar integralmente las acciones y medidas para los asentamientos humanos amenazados, tomando en cuenta todas las opciones, (rehabilitación de la zona costera, cambios en las tipologías constructivas, alejamiento de la ubicación de los inmuebles respecto a las áreas más comprometidas, reubicación en los casos en que no puedan considerarse otras opciones). Considerar, además, los factores económicos y sociales pertinentes, tanto en las áreas amenazadas, como en los eventuales puntos de reubicación.

Para el seguimiento de la instrumentación territorial de la Tarea Vida, se puso en práctica un sistema de recorridos nacionales, interrumpido en 2020 producto de la pandemia de la COVID-19, y que después ha continuado afectado por las restricciones en el combustible. Estas circunstancias nacionales también repercutieron en las articulaciones de la administración central que no siempre pudo desagregar con eficiencia hasta el nivel local, las indicaciones requeridas para el planeamiento del enfrentamiento al cambio climático en esas instancias.

Según se acercaba el cierre del ciclo del corto plazo de la Tarea Vida, resultó evidente que

Jessica Fernández Casañas, Marta Rosa Muñoz Campos, Orlando Ernesto Rey Santos

había que introducir algunos elementos nuevos en su modelo de gestión administrativa. Este es el origen del Programa adoptado por el Gobierno el 29 de junio de 2020, con los objetivos siguientes:

- Evaluar la marcha de la implementación del Plan de Estado, en su interrelación con el desarrollo económico y social del país y en particular con los sectores estratégicos aprobados en el Plan 2030.

- Evaluar los resultados alcanzados en el corto plazo (2017-2020), que permita la actualización de las metas en el mediano plazo (hasta 2030).

- Determinar prioridades y acciones para prevenir y enfrentar los peligros y vulnerabilidades a los que el país está expuesto por el cambio climático a corto, mediano, largo y muy largo plazos.

- Evaluar el cumplimiento de los Lineamientos del VII Congreso del PCC y de los Ejes Estratégicos y Objetivos del PNDES 2030, relevantes a la implementación de este Programa.

- Contribuir a promover un modelo de desarrollo en condiciones de un clima cambiante (adaptación), que sea resiliente y bajo en emisiones (mitigación) (CITMA, 2020).

Este Programa tuvo una corta vida. En septiembre de 2021 se aprueba por el Gobierno las Proyecciones para la implementación del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático (Tarea Vida) en el período 2021-2025 (CITMA, 2021), cuyo objetivo se define como “Alcanzar un estadio superior en la implementación del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático (Tarea Vida), a partir del conocimiento científico, que contribuya a la construcción de un modelo de desarrollo que sea resiliente y bajo en emisiones

de gases de efecto invernadero, en el contexto de las prioridades económicas y sociales del país” (CITMA, 2020).

Entre otros aportes, estas Proyecciones profundizan en el papel de las ciencias sociales y de las instancias locales, en particular del municipio, como eje articulador de estrategias de desarrollo resilientes y bajas en emisiones; establecieron un set de indicadores que refinó y mejoró el considerado en el Programa adoptado en junio. No obstante, se advierte que esto constituye un proceso inacabado, con indicadores que estaban declarados de modo general, y no están establecidos aún mecanismos regulares para un flujo de información a partir de ellos. Esas limitaciones persisten hoy presentes en su mayor parte.

Respecto al territorio, las Proyecciones disponen que corresponde a los gobiernos locales:

- a) Alcanzar una debida comprensión, en el ámbito de su autoridad, de los peligros y potencialidades intrínsecas a los territorios, a partir de los resultados del Macroproyecto, los estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo y otras fuentes y de los resultados científicos.

- b) Integrar al sistema de gestión estratégica del desarrollo territorial y local, la promoción de un desarrollo resiliente y bajo en emisiones, con un programa sistemático de reducción de vulnerabilidades.

- c) Incorporar en las Estrategias de Desarrollo Municipal las acciones derivadas de los Planes territoriales y/o sectoriales, de adaptación y mitigación al cambio climático

- d) Contextualizar las acciones de enfrentamiento al cambio climático, de acuerdo a los escenarios climáticos, los impactos y vulnerabilidades a nivel local, así como, el desarrollo perspectivo de las emisiones de gases

Jessica Fernández Casañas, Marta Rosa Muñoz Campos, Orlando Ernesto Rey Santos

de efecto invernadero, para la planificación del desarrollo, la elaboración de proyectos y las propuestas de medidas a tomar en cada caso.

e) Fortalecer la dimensión local de las investigaciones sobre el cambio climático y las medidas de respuesta necesarias para asegurar la resiliencia de las actividades económicas y sociales, y de las comunidades.

f) Prestar atención prioritaria a los posibles impactos negativos asociados al cambio climático en sectores productivos claves para el desarrollo local existente y proyectado, con énfasis en los municipios ya afectados y aquellos más amenazados.

g) Asegurar las condiciones para el ejercicio de una gestión y enfrentamiento al cambio climático participativa, y promover soluciones basadas en las comunidades, de manera que se articule las necesidades de la población de forma integral y aprovechen las capacidades y potencialidades de todos los actores económicos y de las personas en general.

La adopción de un nuevo marco legal y su impacto en la administración pública del cambio climático

Una nueva Ley del medio ambiente

En mayo de 2022 la Asamblea Nacional del Poder Popular aprueba la Ley del Sistema de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, que constituye la primera norma legal que aborda –de manera integral- el enfrentamiento al cambio climático en el país (GOC, 2023).

Conforme a la Ley (Artículo 11.1), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente tiene a su cargo:

d) promover un desarrollo resiliente y bajo en emisiones de gases de efecto invernadero, mediante la planificación de la adaptación y de la mitigación al cambio climático, en el

corto, mediano y largo plazos; y; u) controlar la aplicación de medidas regulatorias y sus resultados, en lo relativo a (...) la adaptación y la mitigación del cambio climático (...) (GOC, 2023, p. 2095).

El título V de la Ley desarrolla las acciones para el enfrentamiento al cambio climático, y para ello amplía las responsabilidades del CITMA y las comunes a todos los órganos, organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales y órganos del gobierno, a nivel nacional y territorial. El artículo 13 dispone que los Organismos de la Administración Central del Estado, en particular los que tienen a su cargo el control estatal, uso y administración de recursos naturales, en cumplimiento de sus deberes, atribuciones y funciones específicas, son responsables y rinden cuenta “por el cumplimiento de las acciones que en su sector compete, para el enfrentamiento al cambio climático” (GOC, 2023, p. 2097). Además, dispone responsabilidades y atribuciones específicas a los órganos locales del Poder Popular y el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil y las instancias territoriales.

El Decreto para el Enfrentamiento al Cambio Climático

Esta Ley fue complementada con otra de rango reglamentario (Decreto), con lo cual se consolida el tránsito del control y arreglos institucionales de la Tarea Vida, de un sistema actual de corte administrativo, a otro sustentando en un marco legal. No son de excluir otras disposiciones reglamentarias, que deben producirse en temas como el sistema de Medición, Registro y Verificación y el Inventario de Gases de Efecto Invernadero, entre otros tópicos.

En particular, el Decreto 86, en su Artículo 27, reguló las competencias locales para la gestión a

Jessica Fernández Casañas, Marta Rosa Muñoz Campos, Orlando Ernesto Rey Santos

nivel territorial de las medidas de enfrentamiento al cambio climático, incluyendo en ello, la planificación de acciones de adaptación y mitigación y del financiamiento, la incorporación de los resultados de la ciencia y la innovación tecnológica en el enfrentamiento al cambio climático, el incremento de la percepción del riesgo, el nivel de conocimiento y el grado de participación de la población, la búsqueda de alternativas de financiamiento internas y externas creando una carpeta de proyectos, así como otras disposiciones específicas para la atención a los recursos naturales y ecosistemas priorizados y los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático. (GOC, 2023).

Consideraciones sobre el sistema de administración pública de la Tarea Vida

El nivel central y los sectores relevantes

Como se ha comentado en las secciones anteriores, hasta el momento el seguimiento del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático, ha estado esencialmente basado en los mecanismos tradicionales de la administración pública, a partir de las funciones y modo de operar de las instituciones del Estado y el gobierno.

Fig. 1 Tarea Vida: sistema nacional



Fuente: Elaboración de los autores, a partir de los archivos de la Dirección General de Medio Ambiente (DGMA).

Como en el caso nacional, la estructura territorial está basada en el sistema de gobierno existente y amparada en los mecanismos

institucionales que soportan esa función administrativa.

Fig. 2 Sistema territorial

Jessica Fernández Casañas, Marta Rosa Muñoz Campos, Orlando Ernesto Rey Santos



Fuente: Elaboración de los autores, a partir de los archivos de la Dirección General de Medio Ambiente.

Para un análisis más reciente, son pertinentes los contenidos que sobre las funciones territoriales reflejan las Proyecciones de la Tarea Vida que el gobierno adoptara en 2020 y las que aparecen en la propuesta de norma legal (Decreto), sobre el tema.

El nivel municipal

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) al 2030, en su Eje Estratégico: *Recursos naturales y medio ambiente*, recoge como uno de sus objetivos generales: “Disminuir la vulnerabilidad del país ante los efectos del cambio climático mediante la ejecución gradual del Plan de Estado para el enfrentamiento a este” y se establece como uno de los objetivos específicos del Eje Medio Ambiente y Recursos Naturales: “Diseñar e implementar un modelo de gestión local y comunitaria con enfoque medioambiental, que integre bajo la autoridad de los gobiernos territoriales la protección y uso racional de los recursos naturales y la lucha contra la contaminación y las indisciplinas sociales que impacten negativamente en el medio ambiente” (PNDES, 2017)”; lo que lo hace

consistente con el enfoque de la Constitución de la República de Cuba, que favorece la descentralización para alcanzar el desarrollo sostenible.

De manera que el nuevo modelo de gobernanza que se va estableciendo en el país, favorece la descentralización de la política ambiental y sectorial, reforzando las competencias territoriales y el desarrollo local endógeno, así como, el papel determinante de los gobiernos locales en la gestión del riesgo de desastres, la adaptación y mitigación al cambio climático, y su capacidad de gestión y decisión sobre el medio ambiente y los recursos naturales.

Sin embargo, el diseño específico de ese modelo y su instrumentación práctica, es aún una tarea pendiente. En esa dirección se han promovido proyectos que prevén, entre sus resultados: alcanzar comunidades resilientes y bajo en emisiones de carbono; nuevas propuestas de medidas de adaptación en sectores claves; la reducción de emisiones en sectores productivos; la reducción de las vulnerabilidades al cambio climático; la creación de herramientas metodológicas para la inserción

Jessica Fernández Casañas, Marta Rosa Muñoz Campos, Orlando Ernesto Rey Santos

de la dimensión climática a nivel local; el fortalecimiento de las capacidades para incrementar los niveles de percepción social sobre los temas climáticos. Se incluyeron en todos los proyectos, como elemento transversal, el enfoque de género y el empoderamiento femenino para reducir las brechas identificadas relacionadas con los impactos del cambio climático y sus medidas de respuesta.

Retos y vacíos de los mecanismos existentes

Una mirada a los arreglos institucionales actuales permite reconocer una creciente solidez en la gobernabilidad de la implementación de la administración pública del cambio climático en Cuba, evidenciada en una sucesión de decisiones políticas y legales desde 2017 a la fecha.

Hecha esta salvedad, se identifican diversas barreras y retos en el marco de implementación actual, que deberán ser consideradas en los esfuerzos para el fortalecimiento de la administración pública en este ámbito. Si ello es posible dentro del marco administrativo vigente o demandaría una reforma institucional más radical, es aún un objeto de estudio que estas notas no abarcan. Hay también que advertir que estas limitaciones no son necesariamente una consecuencia del modelo administrativo adoptado. Entre las barreras y retos identificados se encuentran:

- Limitada capacidad de instrumentación de las medidas de adaptación y mitigación al interior de los sectores y territorios, y aún débil coordinación interinstitucional. La implementación del Plan de Estado aún no se traduce en planes de adaptación y mitigación efectivos en todos los sectores y territorios. También varía su formulación temporal, de modo que, en el momento actual, no es posible consolidar una proyección al 2030 de las

principales acciones a ejecutar bajo Tarea Vida. Es también limitada la coherencia entre los planes sectoriales y territoriales.

- Se carece de un sistema de indicadores consolidado para el seguimiento e implementación de la Tarea Vida.

- El sistema de información oficial del país no incluye aspectos fundamentales relacionados con el cambio climático, en particular con los inventarios de gases de efecto invernadero y la mitigación.

- No existe un flujo de información ordenado mediante el cual la Tarea Vida sea objeto de actualización periódica. En general, el impulso a su actualización ocurre por indicaciones administrativas, que no forman parte de un mecanismo sistemático de información.

- Muchas de las medidas previstas son de carácter reactivo más que preventivo, o están formuladas para el corto plazo. Este es un problema complejo pues, en última instancia, tiene que ver con los ciclos de la planificación y la diferencia entre la proyección de los impactos climáticos cuyas manifestaciones se expresaran en el mediano, largo y muy largo plazos, y los planes y programas de los organismos que tienen diseños para periodos mucho más corto, algunos concluidos en 2020.

- Aún limitada integración y participación de diversos actores y de la sociedad en general.

- Todavía es débil la precisión financiera de las acciones a acometer y la identificación de las posibles fuentes de esa financiación, lo cual es vital cuando se cuenta con recursos muy limitados.

- Tanto en organismos como territorios, y mucho más en municipios, es insuficiente la preparación de proyectos para la movilización de recursos provenientes de la cooperación internacional. El empleo de los fondos

Jessica Fernández Casañas, Marta Rosa Muñoz Campos, Orlando Ernesto Rey Santos

formados municipalmente es también insuficiente.

Mirada a futuro

Las administraciones públicas tienen una gran responsabilidad ante los crecientes desafíos del cambio climático. En Cuba, por su condición geográfica y los problemas económicos financieros, producto del bloqueo económico impuesto por los Estados Unidos de América, la gestión pública representa un doble reto. Dicha empresa debe lograrse desde la creatividad, la innovación, avalado en el conocimiento científico, para establecer prioridades y atender el fenómeno del cambio climático desde lo estratégico.

Parte de las vías para enfrentar esos retos radica en continuar favoreciendo la descentralización de competencias hacia los gobiernos locales, de manera que tengan mayor autonomía para resolver y promover soluciones para la adaptación y la resiliencia climática y también para acciones de mitigación.

La gestión pública debe estar enfocada en una gobernanza eficaz, promoviendo y haciendo uso racional de los recursos naturales, aplicando las nuevas tecnologías al desarrollo sostenible, participando en el diseño de asentamientos humanos resilientes y adaptadas a las condiciones del clima cambiante, creando un entorno habilitante para políticas públicas más integrales que tengan un enfoque de cambio climático y, que a la vez, considere de manera diferenciada a los ciudadanos, priorizando los grupos vulnerables y reduciendo las brechas de desigualdades que se puedan generar.

Es también imprescindible continuar fortaleciendo las capacidades nacionales y de los funcionarios públicos, garantizando el entendimiento de lo estratégico de abordar el

fenómeno e incorporarlo a las Estrategias de Desarrollo, con especial énfasis en lo local que es donde se concretan y llevan a cabo las acciones. Se requiere, en definitiva, un fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernanza climática, incluyendo el perfeccionamiento de los planes de adaptación y mitigación en todos los sectores relevantes y en todos los territorios, asegurando, además, la coherencia entre los niveles nacional y territorial y el análisis y creación de cadenas intersectoriales para remontar las barreras en los sectores. Para ello, el CITMA, como organismo rector, debiera evaluar si las estructuras actuales para el seguimiento y control del Plan de Estado son suficientes o se requieren cambios que las fortalezcan.

Referencias bibliográficas

- CEPAL. 2024. Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023. Un Estado preparado para la acción climática. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69075-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-2023-un-estado-preparado-la>
- CITMA 2017. "Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático en la República de Cuba", <http://repositorio.geotech.cu/jsui/bitstream/1234/2864/1/>
- CITMA, 2020. Programa para la ejecución del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático, Tarea Vida. La Habana, Cuba. Archivos de la Dirección General de Medio Ambiente. (Documento no publicado).
- CITMA 2021. "Proyecciones para la implementación del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático en el período 2021-2025." <https://www.citma.gob.cu/download/proyeccion-es-tarea-vida-2021-2025>
- Dirección General de Medio Ambiente. 2018. Indicaciones metodológicas para el trabajo del Citma, en el proceso de implementación y

Jessica Fernández Casañas, Marta Rosa Muñoz Campos, Orlando Ernesto Rey Santos

control territorial de la Tarea Vida. 2018. La Habana, Cuba. Archivos de la DGMA.

Gaceta Oficial de Cuba, 2023. Ley 150 del Sistema de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente. La Habana, Cuba. GOC-2023-771-O87.

Gaceta Oficial de Cuba, 2023. Decreto 86 del enfrentamiento al cambio climático. La Habana, Cuba. GOC-2023-774-O87

Rey, O. 2019: Cuba: políticas públicas para el enfrentamiento al cambio climático. Serie Entendiendo el Cambio Climático. Editorial AMA.

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses

Contribución de los autores

Jessica Fernández Casañas: Conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, supervisión, validación, visualización, redacción-borrador original, redacción-revisión y edición.

Marta Rosa Muñoz Campos: Conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, supervisión, validación, visualización, redacción-borrador original, redacción-revisión y edición.

Orlando Rey Santos: Conceptualización, metodología, supervisión.