



La Reducción del Riesgo de Desastres y su gestión en Cuba

Conferencia 1.2

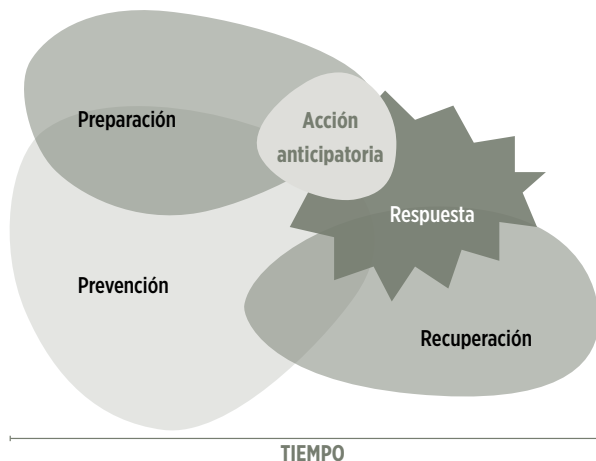


La **Gestión de la Reducción del Riesgo de Desastres (GRRD)** se considera el proceso de decisión y de planificación sobre la base del conocimiento del riesgo, que permite a actores sociales analizar su entorno, tomar de manera consciente decisiones y desarrollar propuestas de intervención concertadas para prevenir, mitigar o reducir los riesgos existentes (EMNDC, 2005).

Esta se centra en evitar o disminuir el impacto social, económico, financiero y ambiental de los peligros de desastres apreciados en un territorio, organización o entidad. He aquí su carácter integral, al implicar procesos de planificación, ejecución y control de las medidas (prospectivas, correctivas o compensatorias) que se organizan para modificar las condiciones de riesgos, mediante la intervención sobre los factores de vulnerabilidad, capacidad y, cuando es factible, de control de los peligros. La toma de decisiones en relación a las medidas a promover se basa en los principios de proteger las vidas humanas y evitar las pérdidas económicas y materiales, y garantizar la factibilidad económica de la actividad de reducción de desastres.

La Gestión de la Reducción del Riesgo de Desastres busca articular e integrar todas las etapas del ciclo de reducción de desastres: Prevención, Preparativos, Respuesta, Recuperación; si bien, concede un papel principal a la prevención y mitigación.

| Gráfico 1: Etapas de la Reducción del Riesgo de Desastres



| Fuente: DG ECHO Nota de orientación. Preparación ante desastres 2021.

La **Prevención** es la etapa, dentro del ciclo de reducción del riesgo de desastres, que comprende el trabajo sistemático, del “día a día”, en función de mitigar las amenazas y las vulnerabilidades, y desarrollar capacidades de resiliencia.

Para Cuba, la prevención de desastres es una obligación de los órganos y organismos estatales y actores socioeconómicos radicados en el territorio nacional. La misma tiene en cuenta la organización del proceso de reducción del riesgo de desastres.

Entre los tipos de acciones a implementar en esta etapa se destacan:

- la estimación y análisis periódico de los riesgos, a través de los diferentes tipos de estudios (como los PVR, AVC, ERD, EIA, etcétera) y los sistemas de vigilancia;

- ▷ el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia para la alerta temprana y de su vínculo a nivel territorial con los Centros de Gestión de Reducción de Riesgos (CGRR);
- ▷ la compatibilización de inversiones, proyectos, investigaciones, con los intereses de la Defensa Civil y la legislación vigente;
- ▷ la disposición de programas y recursos para reducir vulnerabilidades físicas, ambientales, sociales, etcétera;
- ▷ la observancia de adecuados procesos de planificación urbana, territorial y uso del suelo para reducir la exposición a situaciones de peligros; y del cumplimiento de la normativa técnica en las inversiones y obras;
- ▷ el fortalecimiento y funcionamiento eficiente de los sistemas de seguridad y bioseguridad;
- ▷ el mantenimiento y limpieza de ríos, zanjas, canales; control del estado técnico y de mantenimiento de las presas, micropresas y otras obras hidráulicas;
- ▷ la gestión integral de los residuos sólidos y el control de condiciones sanitarias y ambientales;
- ▷ la protección y manejo sostenible de recursos suelo y agua, y la promoción de prácticas de producción sostenible;
- ▷ la introducción de medidas de adaptación y mitigación ante el cambio climático.

En esta etapa se destacan, entre las herramientas de aplicación a nivel local y comunitario, los Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgos (PVR) y los Análisis de Amenazas, Vulnerabilidades y Capacidades (AVC).

Los PVR son estudios científicos históricos sobre el comportamiento de los peligros de desastres en un territorio dado (como: afectaciones por fuertes vientos, inundaciones

por intensas lluvias, inundaciones por penetraciones costeras, deslizamientos de terreno, incendios en áreas rurales, sismos y maremotos, sequías, incendios, los tecnológicos y los sanitarios). Estos buscan evaluar los elementos vulnerables existentes y permiten determinar y clasificar el riesgo. Concluyen con recomendaciones para las diferentes etapas del ciclo de reducción del riesgo de desastres, de obligatoria incorporación en los Planes de Reducción de Desastres (PRD) de organismos, territorios y entidades.

La realización de los estudios de PVR tienen carácter legal y se establece la obligatoriedad de los mismos con el empleo del potencial científico del país (Directiva N.o 1/2010). Se desarrollan mediante metodologías aprobadas por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), a partir de la propuesta de un grupo de expertos rectorados por la Agencia de Medio Ambiente (AMA). Se lleva a cabo por grupos multidisciplinarios creados en cada provincia y municipio, subordinados a la Dirección del órgano de la Defensa Civil de cada territorio. Estos nutren y a la vez se retroalimentan de los AVC ejecutados en las comunidades.¹

Los AVC son procesos participativos a nivel comunitario, basados en una herramienta promovida por la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna. Tienen el propósito de analizar los principales riesgos que afectan a las comunidades. En tal sentido, determinan los peligros que pueden presentarse como las

¹ – *Guía metodológica para la organización del proceso de reducción de desastres. Procedimientos para evaluar el nivel de reducción de la vulnerabilidad y el riesgo en los organismos, entidades y territorios.* PNUD. Colectivo de autores. Cuba 2017.

vulnerabilidades y las capacidades de las personas para responder y recuperarse. A su vez, permiten fortalecer su percepción de riesgos y participación en la reducción de riesgos de desastres. En Cuba, son liderados por la Sociedad Nacional Cubana de la Cruz Roja, responsable de su aplicación, en coordinación con grupos multidisciplinarios provinciales y municipales.

La etapa de **Preparativos** incluye las medidas y acciones antes de un evento amenazante que aseguran una respuesta óptima.

Teniendo en cuenta la organización del proceso de reducción del riesgo de desastres entre los tipos de acciones a implementar en esta etapa se destacan:

- ▷ la creación y fortalecimiento de los Sistemas de Alerta Temprana (SAT);
- ▷ la elaboración y actualización de los Planes de Reducción de Desastres (PRD) a nivel de organismos, territorios y entidades, de acuerdo a los resultados de los estudios de riesgos; así como el aseguramiento material y financiero para el cumplimiento de las medidas trazadas;
- ▷ la actualización sistemática de los datos de la población a proteger en situaciones de desastre;
- ▷ la preparación de centros de evacuación; así como la construcción o acondicionamiento de obras de protección;
- ▷ la determinación y preparación de rutas de evacuación e itinerarios a utilizar para el rescate y salvamento;
- ▷ la reserva de agua, alimentos y la previsión, preparación, de puntos de abastecimiento en situaciones de desastre;
- ▷ el fortalecimiento de capacidades de los actores con responsabilidad en la respuesta y la recuperación,

como órganos de dirección, brigadas especializadas (de salvamento y rescate, contra incendios, de evaluación de daños, médicas y de asistencia sanitaria, de control sanitario, entre otras) y organizaciones claves para en el apoyo a las comunidades, como Cruz Roja, Federación de Mujeres Cubanas (FMC), Asociaciones de Personas con Discapacidad —incluye el acondicionamiento material de lugares, organizaciones y grupos de trabajo, la capacitación del personal directivo, de organizaciones, grupos de trabajo y brigadas especializadas y la mejora de capacidad de laboratorio, etcétera—;

- ▷ el mantenimiento del sistema único de información para situaciones de desastre;
- ▷ el fortalecimiento de capacidades de la población y de los actores socioeconómicos para la acción y respuesta temprana —incluye la sensibilización y preparación de personas en el ámbito comunitario, productivo, estudiantil, en torno a: rutas de evacuación, normas de conducta, medidas de higiene y protección, primeros auxilios, rescate, socorrismo, manejo de agua segura, apoyo psicológico, prevención y atención de las violencias machistas, manejo de especies resistentes, prácticas de conservación de suelo y agroecología, redes de ayuda, etcétera—;
- ▷ la elaboración del Plan Familiar, como una herramienta que recoge las acciones que las familias deben realizar para estar preparadas y responder de manera segura.

Para esta etapa centrada en la anticipación y mitigación del riesgo, se destacan herramientas relevantes: los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) y los Planes de Reducción de Riesgos (PRD).

Los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) constituyen una herramienta integrada de monitoreo de amenazas, previsión, predicción y evaluación del riesgo, comunicación y preparativos que permiten que territorios, gobiernos, entidades, personas tomen medidas oportunas antes de la ocurrencia de un desastre, contribuyendo a minimizar de manera significativa, el impacto de estos. Su efectividad depende del adecuado engranaje de los cuatro elementos componentes y del nivel de articulación y análisis integrado de la información por todos los actores implicados.

Los elementos que componen los SAT son:



1. Vigilancia. Comprende la recopilación sistemática y continua de información, su análisis e interpretación de las variables o condiciones de los eventos que puedan conllevar a situaciones de desastre, y aporta insumos para evaluar el riesgo y orientar las medidas de protección. Las instituciones científicas y especializadas encargadas de los sistemas de vigilancia, aseguran la información específica en forma de aviso de alerta temprana a los órganos de Defensa Civil, según los protocolos establecidos. En vínculo con los Centros de Gestión de Reducción de Riesgos (CGRR), asumen el monitoreo y el procesamiento permanente de las variables que permitan entregar a las autoridades territoriales y a los órganos de la Defensa Civil de los diferentes niveles, un pronóstico integrado y oportuno sobre el impacto del evento.

Los principales sistemas de vigilancia en Cuba son: meteorológica, hidrológica, de sequía meteorológica y agrícola, sismológica, de incendios rurales, epidemiológica, epizootiológica, fitosanitaria, radiológica, de derrames de hidrocarburos y de accidentes y otros desastres tecnológicos.



2. Apreciación del riesgo y toma de decisiones.

Comprende la adopción de decisiones por parte de los Consejos de Defensa, a partir de los estudios de PVR, la apreciación actualizada de los riesgos y la información suministrada por los Puntos de Alerta Temprana (PAT). Cuando las autoridades reciben el aviso del sistema de vigilancia, analizan el nivel de riesgo que recae sobre personas y bienes, y toman las decisiones de protección correspondientes.



3. Aviso (difusión de los mensajes públicos). Comprende la emisión de información relevante para la preparación y respuesta temprana de la población y los actores de los territorios. Las informaciones se comparten mediante los medios de comunicación, y sistemas de aviso o vías de comunicación que garanticen la difusión de los mensajes y su recepción por las personas amenazadas.



4. Medidas de protección. Comprende las medidas identificadas en los Planes de Reducción de Desastres para garantizar la protección oportuna de las personas y de los bienes expuestos, de acuerdo con el nivel de riesgo previsto. Comprende las acciones de sensibilización y preparación comunitaria.

El Plan de Reducción de Desastres (PRD) es el documento principal de planificación para garantizar el cumplimiento de las medidas de reducción del riesgo de desastres en todas las etapas del ciclo (prevención, preparativos, respuesta y recuperación). Recoge el conjunto de actividades a cumplir para proteger a la población, sus bienes, la economía y el medio ambiente, de los efectos destructivos de los desastres e impactos del cambio climático en un territorio, organismo o entidad. Debe elaborarse por todos los organismos, órganos, entidades y territorios teniendo en cuenta las indicaciones del nivel superior. Debe actualizarse anualmente, y de manera obligatoria debe considerar los resultados de los estudios de riesgos territoriales o institucionales.²

Los PRD incluyen como contenido principal: *Breves características* del territorio, organismo, entidad o institución correspondiente; *Análisis general del riesgo*, conformado por la apreciación de peligros de desastres, los análisis o evaluación de las vulnerabilidades y una valoración general cualitativa y cuantitativa del riesgo; *Estado de los sistemas de vigilancia y alerta temprana*, donde se desarrolla la organización del intercambio de información con las instituciones que monitorean la evolución de eventos con peligros de desastres (sistemas de vigilancia) y los Centros de Gestión de Reducción de Riesgos; *Medidas a cumplir en cada etapa del ciclo de reducción de desastres*; *Organización de la cooperación* sobre la base de las misiones impartidas y se reflejan los plazos,

2 — *Guía metodológica para la organización del proceso de reducción de desastres. Procedimientos para evaluar el nivel de reducción de la vulnerabilidad y el riesgo en los organismos, entidades y territorios.* Colectivo de autores. PNUD. Cuba 2017.

lugar, responsable y ejecutor de la acción; *Organización de la dirección y Anexos*.³

La etapa de **Respuesta** incluye las medidas y acciones que comienzan cuando es inevitable el impacto de un peligro que puede ser destructivo, o cuando dicho peligro ya pasó. En el caso de desastres de evolución lenta (como la sequía), esta acontece cuando se está a punto de alcanzar un pico.

En Cuba, la etapa de respuesta contempla acciones tempranas (de alerta temprana) y relativas a las Fases Informativa, de Alerta y Alarma, que se establecen de forma escalonada según la evolución de la situación y tipo de amenaza.

Las acciones tempranas están dirigidas fundamentalmente a verificar y asegurar el estado de lugares para atender la emergencia, de áreas y centros de evacuación, de medios de protección, de reservas de recursos para la subsistencia (agua, alimentos), de rutas de evacuación, así como el estado y limpieza de obras, ríos, canales, refugios, vías de acceso, tragantes, desagües, muros de contención, techos, etcétera. Precisa del reforzamiento de las acciones de los SAT para la adopción oportuna de medidas de protección a la población, la infraestructura y la economía; del monitoreo de las informaciones que ofrecen los servicios de vigilancia establecidos, y de las indicaciones de los órganos de la Defensa Civil. También, del diseño y puntualización por parte de los Consejos de Defensa

3 — *Guía metodológica para la organización del proceso de reducción de desastres. Procedimientos para evaluar el nivel de reducción de la vulnerabilidad y el riesgo en los organismos, entidades y territorios.* Colectivo de autores. PNUD. Cuba 2017.

provinciales y municipales, de conjunto con los órganos del Ministerio del Interior (MININT), de las medidas a aplicar durante las etapas de respuesta y recuperación a fin de mantener el orden y la gobernabilidad.

Con el establecimiento de las Fases Informativa o de Alerta, se inicia la activación de los centros de dirección de los Consejos de Defensa y el conjunto de medidas correspondientes a cada fase para una respuesta rápida, con el menor impacto posible. Entre ellas se destacan:

- ▷ activación de los sistemas de aviso y de comunicaciones previstos para caso de emergencia;
- ▷ difusión de notas informativas sobre el estado de la situación y las disposiciones de los órganos de dirección;
- ▷ evacuación de personas de zonas de riesgos;
- ▷ protección de bienes y medios materiales;
- ▷ acciones de salvamento y rescate;
- ▷ evaluación primaria de daños para determinar las necesidades de la población y de rehabilitación.

La etapa de **Recuperación** acontece posterior al desastre y contempla las medidas necesarias para el restablecimiento de la “normalidad” en territorios afectados, según las posibilidades de medios, equipos y recursos destinados a la recuperación. Contempla las Fases de Rehabilitación y Reconstrucción.

Durante la etapa recuperativa se mantienen activos los Consejos de Defensa y grupos de trabajo y entre las medidas a desarrollan destacan:

- ▷ valoración de daños e impactos y las necesidades para la recuperación a través de las Evaluaciones de Daños y Necesidades (EDAN) y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA);
- ▷ información a la población sobre las tareas de recuperación y la movilización a través de los medios y vías de comunicación social;
- ▷ recuperación de sectores vitales, el restablecimiento de los servicios básicos a la población y de actividades productivas;
- ▷ asistencia a la población damnificada y el retorno de personas evacuadas cuando fuera posible;
- ▷ reparación, apuntalamiento, reconstrucción y/o rehabilitación de viviendas, edificaciones e infraestructuras afectadas por el impacto del evento o la demolición en caso preciso;
- ▷ recolección de productos agropecuarios, piscícolas y forestales que sean aprovechables, la rehabilitación de áreas de cultivos afectadas y otras medidas de reforestación y restableciendo de la flora y la fauna;
- ▷ organización para la recepción, distribución y control de la ayuda que se reciba.

Entre las herramientas de esta etapa, destacan la Evaluación de Daños y Necesidades (EDAN), la cual es el registro cuantitativo y cualitativo de los daños (directos e indirectos) que ha ocasionado un desastre, con la finalidad de poseer la información necesaria para evaluar las posibilidades de restablecimiento, determinar las necesidades y tomar decisiones oportunas y adecuadas.

