



Marco institucional y actores de la Gestión de la Reducción del Riesgo de Desastres en Cuba


Conferencia 1.3



La reducción del riesgo de desastres en Cuba se sustenta en un marco político y normativo multisectorial, que comprende las políticas, disposiciones jurídicas y normativas relativas a la Defensa Civil complementadas con otras relacionadas: la planificación física y el ordenamiento territorial y urbanístico; el desarrollo de inversiones y su compatibilización con los intereses de la defensa; la gestión ambiental; el manejo y protección de aguas terrestres, zonas costeras, áreas protegidas; el enfrentamiento al Cambio Climático; la prevención y enfrentamiento de enfermedades; la protección de las personas vulnerables en situaciones de desastres; la planificación y aseguramiento financiero-material del proceso de reducción del riesgo de desastres; entre las fundamentales.

Este marco orientado a la protección civil y la reducción del riesgo de desastres como principales hitos, luego de la Revolución de 1959:

- ▷ **1962:** surge la Defensa Popular.
- ▷ **1966:** posterior al paso del ciclón Flora, surge el Sistema de Medidas de Defensa Civil mediante la Ley 1194 de julio de 1966.
- ▷ **1977:** se aprueba la Ley 13/16 que, a partir de la División Política y Administrativa y la Constitución de 1976, actualiza el sistema de Defensa Civil en el país.
- ▷ **1994:** se aprueba la Ley N.º 75, “De la Defensa Nacional” que contiene las principales regulaciones para la organización y dirección del Sistema de Defensa Civil de la República de Cuba. El Capítulo XIV de La Ley 75, define el Sistema de Medidas de Defensa Civil como un sistema de carácter estatal cuya función principal es salvaguardar a la población cubana y sus conquistas sociales y económicas ante cualquier tipo de peligro natural o de otro origen.

- ▷ **1997:** se emite el Decreto Ley N.º 170 del Sistema de Medidas de la Defensa Civil, que regula el papel de los órganos y organismos estatales en relación con el cumplimiento de las medidas de Defensa Civil, y la organización y ejecución de estas para la protección de la población y la economía en casos de desastres.
 - ▷ **2005:** se aprueba la Directiva N.º 1 del vicepresidente del Consejo de Defensa Nacional “Para la planificación, organización y preparación del país para situaciones de desastre”. Esta Directiva reforzó el tratamiento de los riesgos de desastres en el país, estableciendo con carácter obligatorio la realización de estudios y evaluaciones del riesgo de desastres.
 - ▷ **2007:** se emite Directiva N.º 1 del vicepresidente del Consejo de Defensa Nacional “Para organizar la dirección del país en situaciones de desastres”.
 - ▷ **2010:** se aprueba la Directiva N.º 1 del presidente del Consejo de Defensa Nacional, “Para la Reducción de Desastres”, que deroga las Directivas anteriores y constituye el instrumento normativo que regula las misiones y responsabilidades de los organismos, órganos, entidades y organizaciones sociales en la reducción del riesgo de desastres.
 - ▷ **2017:** el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil (EMNDC) emite la Resolución N.º 4/2017 con el objetivo de unificar criterios y procedimientos para facilitar la organización del proceso de reducción del riesgo de desastres en el país, como complemento a la Directiva N.º 1. La Resolución recoge la Metodología para la organización del proceso de reducción del riesgo de desastres, con los procedimientos para evaluar el nivel de reducción de la vulnerabilidad y el riesgo en los organismos, entidades y territorios; y elaborar e implementar los Planes de Reducción del Riesgo de Desastres.
- 

Cuba también es signataria de los principales instrumentos sobre la reducción del riesgo de desastres promovidos por las Naciones Unidas: el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) y el Marco de Acción de Sendai (2015-2030). Desde 2014 es miembro de la Organización Internacional de Protección Civil y ha impulsado en la agenda de la Comunidad de Estados Latinamericanos y Caribeños (CELAC) la apuesta por la gestión integral de riesgos.

La Defensa Civil se organiza en el territorio nacional en base a la división político administrativa y la correspondiente estructura del Estado. El Presidente del Consejo de Estado dirige el sistema de Defensa Civil del país y preside el Consejo de Defensa Nacional. Los jefes de los órganos y organismos estatales, son los jefes de la Defensa Civil a su nivel, siendo los máximos responsables del cumplimiento de las medidas de la Defensa Civil en su respectiva instancia. El Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil es el encargado de organizar, coordinar y controlar el trabajo de órganos y organismos, instituciones socioeconómicas, en interés de proteger a la población y la economía, en condiciones normales y situaciones excepcionales. (Decreto-Ley N.o 170).

Gráfico 2. Estructura del Sistema de Defensa Civil de Cuba.

Fuente: <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2018.v42/e24/#>

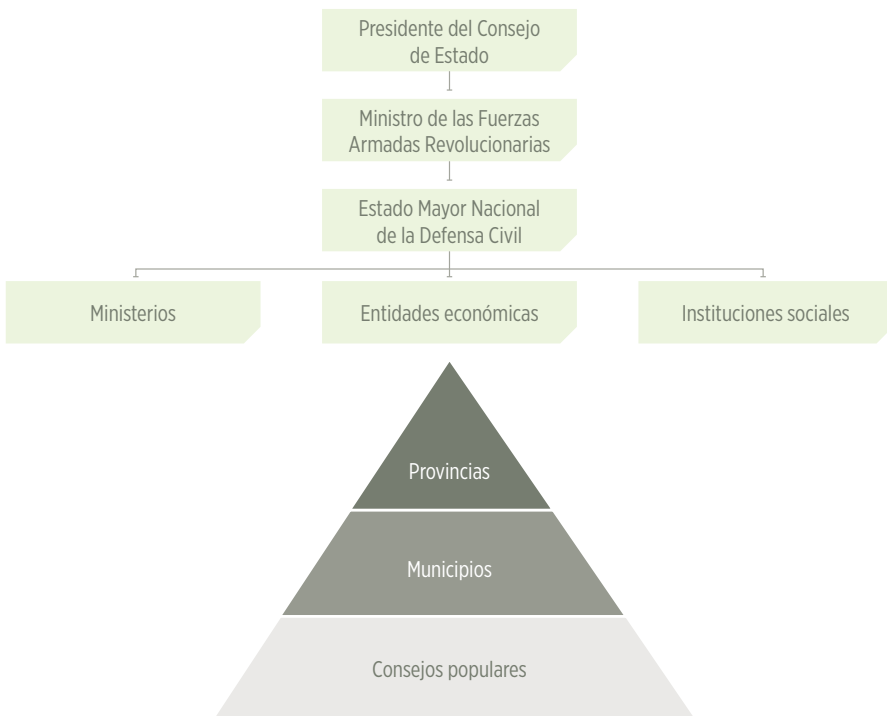
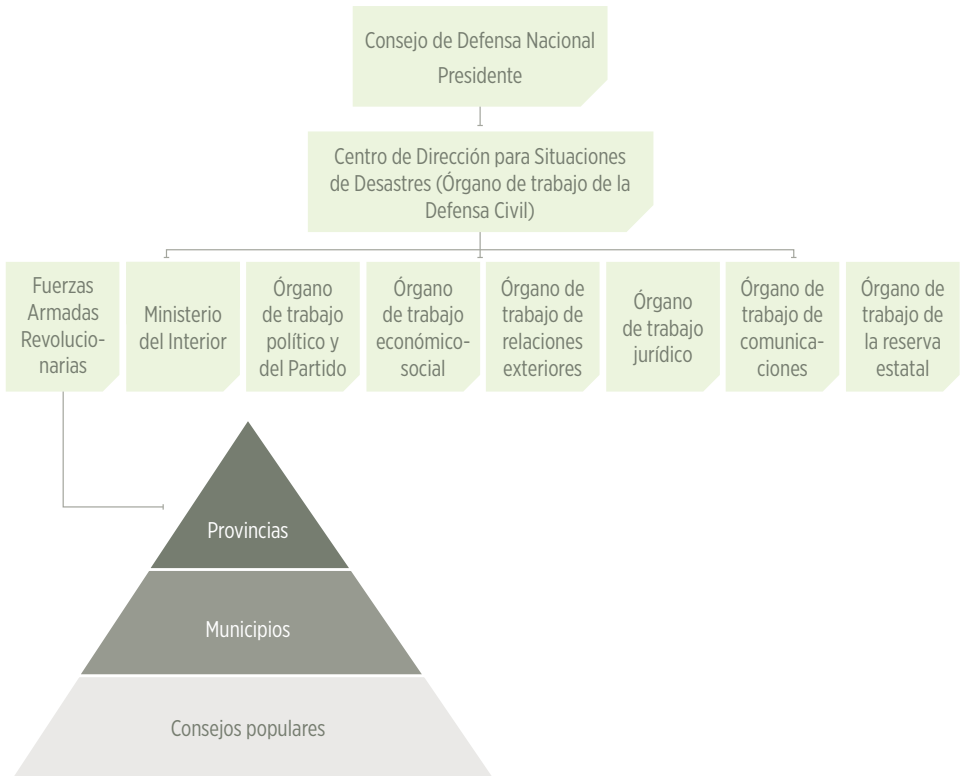


Gráfico 3. Estructura de dirección para la Respuesta y la Recuperación ante desastres en Cuba

Fuente: <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2018.v42/e24/#>



Los principales instrumentos de organización, planificación y toma de decisiones de dichos órganos de dirección durante las etapas de la reducción del riesgo de desastres son: las Indicaciones Complementarias y el Plan de Reducción de Desastres (etapas de Prevención y Preparativos); la Decisión para Enfrentar Situaciones de Desastre y las Disposiciones para el Empleo de las Fuerzas y Medios ante Situaciones de Desastre (etapas de Respuesta y Recuperación).

Estos se nutren de la actividad de vigilancia y alerta temprana (centralizada y descentralizada) que se realiza por instituciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INRH) y el Cuerpo de Guardabosques en el caso de desastres de origen natural; instituciones de los Ministerios del Interior (MININT), Energía y Minas (MINEM), Transporte (MITRANS), y CITMA, para los desastres tecnológicos; e instituciones de los ministerios de Salud Pública (MINSAP), de la Agricultura (MINAG) y de la Industria Alimentaria (MINAL) en caso de los sanitarios.

Los sistemas de alerta temprana de carácter centralizado, tienen alcance nacional y en ellos los organismos y entidades nacionales son responsables de realizar las acciones de vigilancia, monitoreo y pronóstico, y transmitir la información a las autoridades nacionales, en particular al EMNDC para la toma de decisiones. Los de carácter descentralizado tienen alcance territorial y están bajo responsabilidad de los gobiernos locales. Para los SAT locales, las entidades territoriales encargadas de la vigilancia, el monitoreo y el pronóstico mantienen el intercambio de información con los gobiernos y órganos locales de la Defensa Civil, entidades y población, sobre el estado y evolución de un evento en función de la toma oportuna de decisiones y la contribución coordinada de todos los actores en la preparación y respuesta a desastres.¹

Las instancias locales juegan un papel determinante en el ciclo de reducción del riesgo de desastres. Los gobernadores en 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. Cuba 2017.

provincias y los intendentes en los municipios son los jefes de la Defensa Civil en sus territorios. La organización, ejercicio y control de las medidas de prevención y preparativos ante desastres, son regidas por las Asambleas del Poder Popular (APPP y AMPP), los Consejos de la Administración (CAP y CAM), los Consejos Populares (CP), en vínculo con los organismos estatales, las entidades y la población. Ante una situación de desastre, a nivel territorial se activan los Consejos de Defensa Provincial y Municipal y los grupos de trabajo de los Consejos de Defensa, quienes rigen la organización e implementación de medidas durante la respuesta y la recuperación. Tales medidas resultan de obligatorio cumplimiento por los órganos, organismos, entidades y población de cada territorio.

Los CAP y CAM son los encargados de la elaboración y actualización de los PRD; mientras que su control y seguimiento está a cargo del jefe de Órgano de la Defensa Civil de cada instancia territorial. Los CAM y CAP deben asegurar la inclusión de las medidas del PRD en los planes y presupuestos municipales, así como en los programas y proyectos locales de desarrollo. La fiscalización de las medidas planificadas y los resultados alcanzados deben realizarse periódicamente por la Asambleas del Poder Popular y los Consejos de Defensa de los respectivos territorios.

Los Consejos Populares, como parte de los órganos de gobierno, son responsables de las actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres en su demarcación: responde por las medidas del Plan de Reducción de Desastres relativas a su territorio, la realización de los AVC en las comunidades; el funcionamiento integral de los sistemas de vigilancia y los Puntos de Alerta Temprana (PAT); y el aseguramiento a la respuesta

y recuperación de su territorio, en acuerdo con el Consejo de Administración (Consejo de Defensa) Municipal. Para el trazado e implementación de las medidas a nivel comunitario, los órganos de gobierno local deben actuar además en estrecha coordinación con entidades y organizaciones sociales de su área de acción, como la Cruz Roja, los Comité de Defensa de la Revolución (CDR) y la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), las asociaciones de personas con discapacidad, organizaciones estudiantiles y otros actores barriales que figuren como células de movilización y participación activa de la población en la preparación, prevención, respuesta y recuperación.

Para dar soporte al proceso de reducción del riesgo de desastres que conducen los gobiernos locales, la Defensa Civil cubana ha desarrollado como una de las estrategias de trabajo la creación y fortalecimiento de los Centros de Gestión de la Reducción del Riesgo (CGRR), priorizando su implementación en los municipios más vulnerables. Los CGRR tienen como objetivo principal la gestión eficaz de la información al facilitar el acceso a ella, y mejorar la recopilación y transmisión de la información crítica. Contribuyen en la toma de decisiones relacionadas con los procesos de desarrollo y de reducción del riesgo de desastres de desastres que tienen lugar en los territorios.

En la organización y funcionamiento de los SAT locales participan junto a los CGRR, instituciones científicas y especializadas, mandatadas con la actividad de vigilancia (como son los Centros Meteorológicos Provinciales y su red de radares y estaciones meteorológicas; las Delegaciones Provinciales de Recursos Hidráulicos con la red de vigilancia hidrológica; el Centro Nacional de Investigaciones Sismológicas y la red de estaciones

sísmicas; los Centros de Higiene y Epidemiología) que, en sinergia con los Puntos de Alerta Temprana (PAT) existentes en las comunidades, aportan a los componentes de vigilancia, monitoreo y apreciación del riesgo. También son claves los medios locales de comunicación, organizaciones sociales y barriales para los componentes de difusión de mensajes y preparación comunitaria.

Esta descentralización de responsabilidades, unida a la participación activa de la población en los procesos de desarrollo y de reducción del riesgo de desastres a nivel local, contribuye en gran medida a minimizar pérdidas económicas y de vidas humanas.



Preguntas orientadoras para la reflexión crítica sobre los procesos de Gestión de Reducción del Riesgo de Desastres que se impulsan en los territorios:

- 1.** ¿Se orientan a la promoción de acciones anticipatorias y prospectivas como vía para prevenir y mitigar los impactos de los desastres? ¿O están más orientados a la respuesta ante situaciones de desastre/emergencia?
- 2.** ¿Se articulan con procesos de desarrollo sostenible y construcción de resiliencia de las comunidades y los actores locales? ¿O están más centrados en la recuperación física?
- 3.** ¿Se sustentan en acciones sinérgicas y coordinadas entre los múltiples actores del territorio? ¿O solo contemplan acciones de los órganos de la Defensa Civil y de actores especializados en la vigilancia y/o respuesta?
- 4.** ¿Se propicia la participación activa de los diferentes grupos de población, como actores corresponsables de la reducción del riesgo de desastres? ¿O las personas y comunidades son vistas solo como objeto de seguridad y protección?