

LA GESTIÓN LOCAL DE LA REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES: CASO DE ESTUDIO LA MELBA

LOCAL MANAGEMENT FOR DISASTER RISK REDUCTION: LA MELBA CASE STUDY

M. Sc. Orlando Garcell Leyva

Fecha de recepción: 15 de octubre de 2016

Fecha de aceptación: 12 de noviembre de 2016

RESUMEN

Se realizó un análisis de la gestión que deben desarrollar las autoridades locales del territorio moense para minimizar el impacto de los peligros y llevar a planos superiores las políticas de gestión y administración del riesgo, como un reto para conquistar un verdadero desarrollo sostenible en la sociedad. Para ello, se empleó, como método, el estudio de caso. Como resultado, se contribuye a mejorar la gestión local de la reducción de riesgo de desastres en la comunidad de La Melba a través del plan de gestión que se obtuvo.

PALABRAS CLAVES: peligros; plan de gestión; sistema de gestión; comunidad.

SUMMARY

The investigation is to analyze the work that is to be carried out by the local authorities in the territory of Moa to minimize the impact of risks and improve risk management and management policies as a challenge to achieve a true sustainable development in the society. The case study method was used. This contributed to improve local management for disaster risk reduction in the community of La Melba through the implementation of a new management plan.

KEYWORDS: risks; management plan; management system; community.

INTRODUCCIÓN

La gestión de la reducción de riesgos de desastres es un proceso con el que se pretende lograr una disminución de los niveles de riesgos existentes y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y administración que, desde su diseño, garanticen condiciones de seguridad para el futuro.

Como proceso, no puede existir como una práctica, actividad o acción aislada. Más bien, debe ser considerado como un componente íntegro y funcional de la gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario o familiar.

Se considera que, desde una perspectiva del desarrollo, la reducción del riesgo de desastres es vital para construir un futuro más equitativo y sostenible. Para ello juega un papel importante el proceso de compatibilización del desarrollo económico y social del país con los intereses de la defensa, por eso es necesario que todas las inversiones en construcción y montaje, en prevención y preparación, incluso a través de ejercicios de la Defensa Civil, formen parte de un esfuerzo sistemático para reforzar la resistencia ante los desastres.

Según la estructura de organización y el perfeccionamiento del Sistema de Medidas de la Defensa Civil en Cuba, la gestión del riesgo es obligación de los órganos y organismos estatales, entidades económicas e instituciones sociales en las que participan autoridades, proyectistas, inversionistas, constructores y funcionarios de las mismas.

Las características de Cuba requieren que se reconozca que hay peligros que, por su génesis y características, requieren de un análisis y tratamiento específico o diferenciado. Existen peligros que se pueden considerar recurrentes, ya que están presentes cada año y en un periodo específico, como los huracanes, depresiones tropicales, penetraciones del mar, intensas sequías.

Se identifican otros que se pueden clasificar como potenciales (enfermedades que pueden originar epidemias, epizootias, epifitias y plagas cuarentenarias, accidentes catastróficos del transporte, accidentes con sustancias peligrosas, explosiones de gran magnitud, incendios de grandes proporciones en áreas rurales, instalaciones

industriales y construcciones sociales, derrumbes de edificaciones, derrames de hidrocarburos, sismos, deslizamientos del terreno, ruptura de obras hidráulicas y otros), cuyo pronóstico en el tiempo es impredecible (EMNDC, 2005).

El archipiélago cubano, por su ubicación geográfica, evolución geológica, características tectónicas, clima y relieve, relaciones y desarrollo socioeconómico y otras, presenta diversas amenazas o peligros naturales, tecnológicos y sanitarios que deben de ser correctamente analizadas como base para la identificación y tratamiento de las diferentes zonas de riesgo en el país (EMNDC, 2005).

Entre estos, los eventos hidrometeorológicos severos son la principal amenaza para el país, puesto que existe un elevado número de población que habita en áreas de riesgo por huracanes, tormentas tropicales, lluvias intensas e inundaciones.

Se conoce que, con frecuencia, estos eventos se forman en el sureste de las Antillas y afectan al país constantemente en su trayectoria hacia el noroeste. Por esta causa, el territorio de Moa y, en particular, la localidad de La Melba, no han estado exentos de los mismos, lo que ha traído como consecuencia que se produjeran severas afectaciones a las viviendas, las construcciones, las infraestructuras y al medio ambiente.

Ante estas situaciones de riesgos hidrometeorológicos, socioeconómicos y ambientales generados en esta área se desarrolla la presente investigación, con el objetivo de elaborar un plan de gestión que contribuya a prevenir y a reducir el riesgo de desastres en la comunidad de La Melba.

DESARROLLO

La gestión de la reducción de riesgos

La gestión de la reducción de riesgos de desastres es el conjunto de actividades y relaciones que se ejecutan a nivel local para planificar y lograr el desarrollo; adoptando la reducción del riesgo como un proceso de análisis permanente, integrado, en donde haya participación interinstitucional y comunitaria (Consejo de Defensa Nacional, 2010).

Es una tarea que involucra a todas las instituciones, organismos y a toda la población, en general; por tanto, no se puede prescindir de la participación activa y

protagónica de los actores afectados, ni de la consideración de las visiones o imaginarios que estos tengan del problema.

Guardado (2013), por su parte, expresa que el riesgo se puede definir como la vulnerabilidad relativa a una amenaza preexistente, incrementada por el uso inadecuado, la explotación excesiva o la gestión inapropiada del patrimonio natural. El riesgo se considera como un producto relacionado con la actividad humana, que puede aumentar o disminuir en dependencia de la intervención del hombre. Por tanto, eventos como las inundaciones, deslizamientos, incendios, sequías, terremotos y otros pueden intensificarse por prácticas humanas como la falta de control en los sistemas de construcción, prácticas agrícolas inadecuadas y tala indiscriminada de los bosques.

De ahí que la gestión de riesgos de desastres se considere necesaria, como proceso social complejo, cuya finalidad es la reducción permanente de los mismos; además, su intención es lograr mejores condiciones de desarrollo humano.

Históricamente, la responsabilidad en materia de intervención frente a los riesgos de desastres ha recaído fundamentalmente en el Estado Cubano, que ha actuado con acierto para proteger a los ciudadanos y, en particular, ayudarlos una vez sucedidos los desastres.

En este sentido, se cuenta con el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil, órgano metodológico de dirección y control a nivel nacional; el cual, de acuerdo con la indicación No. 5 de julio 2014 del Departamento Independiente de Enseñanza Militar del Ministerio de Educación Superior (DIEM- MES), está integrado por todas las fuerzas y recursos de la sociedad y del estado.

Además tiene la función de proteger de los peligros de desastres, de las consecuencias del cambio climático y de la guerra a las personas y sus bienes, a la infraestructura social, a la economía y a los recursos naturales.

Esta idea se enmarca en los conceptos de Seguridad Nacional y Defensa Nacional y de la concepción de la «Guerra de Todo el Pueblo» y constituye factor estratégico para la capacidad defensiva del país (DIEM, 2014). Juega un papel de promotor, orientador y organizador de la gestión de la reducción de riesgos de desastres y en la elaboración de instrumentos para la intervención (Ley No. 75/1994).

El sistema de medidas de la Defensa Civil se ha perfeccionado paulatinamente y ha mostrado efectividad frente a los eventos hidrometeorológicos y agresiones biológicas. Su estrategia se sustenta en un marco legal e institucional que comprende leyes, decretos leyes, instrucciones y resoluciones ministeriales.

Sus méritos descansan en la reducción de las pérdidas materiales y humanas por la previsión, la determinación anticipada de los peligros y la corrección de las fallas que puedan incrementar las consecuencias negativas ante cualquier situación de desastre (Juventud Rebelde, 2011).

A pesar de las limitaciones económicas imperantes se cuenta con fortalezas para el desarrollo de la gestión del riesgo. Según Almaguer (2008), estas son:

- ✓ La dirección al más alto nivel en los territorios y las entidades e instituciones sociales.
 - ✓ La existencia de leyes y decretos de la Defensa Civil.
 - ✓ El establecimiento de planes de reducción de desastres en todos los niveles.
 - ✓ La voluntad política que fortalece las medidas de la Defensa Civil y especialmente la protección de la población.
 - ✓ La compatibilización de las inversiones que se realicen con el desarrollo económico y social del país y su conciliación con la Defensa Civil de los territorios.
 - ✓ El sistema de preparación de la Defensa Civil en todos los niveles.
-
- ✓ La organización de las entidades y de la población para la protección de los recursos económicos.
 - ✓ La existencia de un sistema de alerta temprana, así como el monitoreo y la vigilancia de los peligros o amenazas.

Sin embargo, la autora también reconoce la existencia de limitaciones, como las planteadas por Rodríguez & Pérez (2004:3):

- ✓ La baja prioridad brindada al tema en toda su dimensión.
- ✓ La visión tradicional de privilegiar al desastre en el momento de producirse.

- ✓ La falta de asimilación del criterio local y de la participación comunitaria.
- ✓ El desconocimiento de las funciones de los actores.

Independientemente de los logros alcanzados, es indispensable consolidar las políticas de gestión y administración del riesgo, como un reto para conquistar un verdadero desarrollo sostenible.

Por ello se coincide con lo expresado por Almaguer (2008) al afirmar que para Cuba continúa siendo un desafío la reducción del riesgo de desastres, pues la vulnerabilidad, como variable en el análisis de desastres, es un reflejo de las condiciones físicas, sociales, económicas y ambientales, tanto individuales como colectivas.

Estas se configuran permanentemente por las actitudes, conductas e influencias socioeconómicas, políticas y culturales de que son objeto las personas, familias, comunidades y países; pues, tal como plantea Cardona (2003) «...la vulnerabilidad de los asentamientos humanos está íntimamente ligada a los procesos sociales que allí se desarrollan y con la fragilidad, la susceptibilidad o la falta de resistencia de los elementos expuestos ante amenazas de diferente índole».

En igual sentido, Cardona & Barbat (2000) afirman que, en la mayoría de los casos, la reducción de la vulnerabilidad está ligada, de manera indisoluble, a la intervención de las preexistentes necesidades básicas de desarrollo.

Como consecuencia de lo anterior, se piensa que la gestión de la reducción de riesgos de desastres es un proceso de decisión, organización y planificación sobre la base del conocimiento del riesgo, que le permite a los decisores y actores sociales analizar su entorno, tomar de manera consciente decisiones y desarrollar propuestas de intervención concertadas, tendientes a prevenir, mitigar o reducir los riesgos existentes y avanzar hacia un proceso de desarrollo sostenible que garantice el aumento de las condiciones de seguridad.

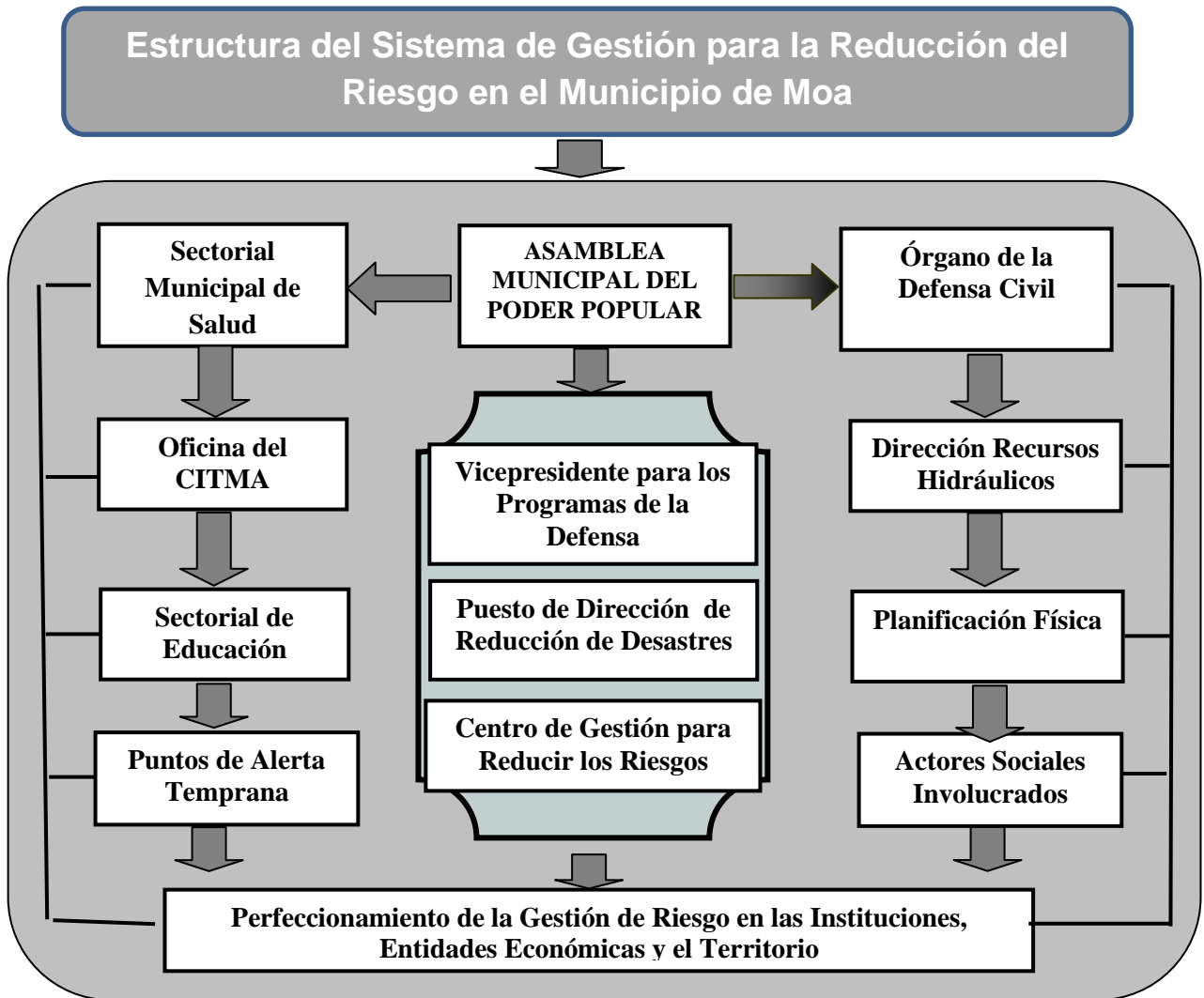
En la intervención para la gestión de la reducción de riesgos de desastres se debe particularizar en la gestión local como nivel territorial, definido por parámetros específicos que se refieren a un proceso concertado, en coordinación de los actores sociales locales con los externos de apoyo y técnicos.

La responsabilidad de la gestión local para la reducción de riesgo de desastres en el municipio de Moa recae sobre el presidente de la Asamblea Municipal del Poder Popular. Este orienta, dirige y supervisa el trabajo que se realiza para perfeccionar la gestión en las instituciones y entidades económicas del territorio; además, pone en funcionamiento su equipo de trabajo y el Centro de Gestión para la Reducción del Riesgo, priorizando a las localidades de mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, no solo el Gobierno debe ocuparse de este proceso, sino también numerosos actores sociales, quienes coadyuvan a organizar y a preparar a la comunidad para prevenir y reducir las vulnerabilidades a las que está expuesta ante fenómenos naturales.

Para facilitar la gestión de la reducción de los peligros y las vulnerabilidades fue creado el Centro de Gestión para la Reducción del Riesgos (CGRR). Este desarrolla su actividad mediante la recopilación ordenada de los resultados de los estudios sobre el tema y facilita la organización y cumplimiento de las medidas de manejo de desastres, asimismo, fomenta la percepción del riesgo por parte de la población.

Para esto cuenta con un módulo de equipos que facilita a las autoridades del territorio el manejo y el control de los riesgos de desastres y fomentar una cultura de prevención, lo que permite una mayor preparación de la sociedad para enfrentar los peligros que pueden afectar a la población, a los recursos económicos y a la infraestructura del territorio.



Métodos

Para dar cumplimiento al objetivo se emplearon los métodos teóricos: observación, análisis-síntesis, inducción-deducción, histórico-lógico y el enfoque sistémico para conocer y caracterizar el objeto de investigación, desde el punto de vista social, económico, demográfico y cultural; así como para determinar las condiciones de vulnerabilidad del caso objeto de estudio.

También se utilizaron las entrevistas a informantes claves y las encuestas para percibir la preparación de la población al enfrentar las vulnerabilidades a las que están expuestos y el estudio de caso para obtener información suficiente sobre el problema objeto de estudio.

Se emplearon, además, otros recursos que contribuyeron a recopilar la información necesaria en la determinación de regularidades. Entre ellos, se emplearon el GPS y el convertidor de coordenadas para determinar las coordenadas geográficas de las viviendas y demás instalaciones constructivas y convertirlas a coordenadas planas, lo que permitió elaborar una base de datos en Microsoft Excel 2010 sobre las vulnerabilidades a las que están expuestas la comunidad y sus habitantes.

El GPS es un Sistema Global de Navegación por Satélite que permite determinar la posición de un objeto, una persona, un vehículo o una aeronave, con una precisión hasta de centímetros, usando DGPS (GPS diferencial), aunque lo habitual son unos pocos metros.

El sistema fue desarrollado e instalado y actualmente es operado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, aunque su invención se atribuye a los gobiernos francés y belga (Toloza, 2012).

Además, con una cámara fotográfica se tomaron imágenes a todas las viviendas e instalaciones constructivas y a las redes del sistema electro-energético del Consejo Popular.

Por otra parte, para procesar los resultados del diagnóstico aplicado a los moradores de la comunidad se utilizó el paquete estadístico SPSS 15 (Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales), desarrollado en la Universidad de Chicago, al que se le introducen los datos de las encuestas; esto permitió conocer los resultados estadísticos del tema objeto de estudio (Nic, 1988).

Regularidades de la gestión de la reducción de riesgos de desastres en la comunidad de La Melba

La comunidad de La Melba se encuentra ubicada en el extremo oriental de la provincia de Holguín, específicamente al este del municipio de Moa. Limita al norte con el poblado de Quemado del Negro, al sur con el municipio de Yateras, al este con el municipio de Baracoa y al oeste con los municipios de Sagua de Tánamo y de Frank País (Galán, 2011).

Está enclavada en el macizo Mayarí Sagua-Baracoa, lo cual hace que el relieve sea predominantemente montañoso y la situación orográfica de la región condicione el desarrollo de los fenómenos de deslizamientos.

Este consejo popular cuenta con un presidente que trabaja de conjunto con el presidente de la Zona de Defensa. Ambos son los máximos responsables de dar cumplimiento al sistema de medidas de la Defensa Civil en la localidad. Para ello, se apoyan en un punto de alerta temprana, el grupo de trabajo de la zona de defensa, las entidades comerciales, educacionales y culturales; así como, los actores sociales involucrados.

A partir de los resultados del diagnóstico de necesidades realizado, de la interpretación de los resultados obtenidos con respecto a la percepción y de la evaluación de las vulnerabilidades ante los diferentes peligros, se conoció que existen debilidades en el sistema de gestión del riesgo del Consejo Popular estudiado.

Ello se debe a limitaciones en la integración entre los Órganos Locales del Poder Popular y las demás instituciones y entidades del territorio, lo que influye negativamente en el desarrollo local sostenible de esta localidad.

Asimismo, se constató el criterio de Almaguer (2008) por la existencia de varios aspectos que limitan la gestión de la reducción de riesgos de desastres a nivel nacional, desde los niveles superiores hasta el área objeto de estudio, tales como la centralización de las decisiones a todos los niveles y la rigidez de los documentos normativos (leyes, decretos, resoluciones y normas establecidas).

Lo anterior limita la participación, el aprovechamiento y la puesta en práctica de los criterios y la experiencia popular y cultural de la comunidad. También existen dificultades como la falta de priorización a la capacitación y preparación de la

población, así como a la etapa preventiva del ciclo de reducción de desastres, por lo que las medidas se toman en el momento en que se produce el evento natural.

Además, se presentan limitaciones culturales para trabajar con los planes establecidos, insuficiente participación voluntaria de los pobladores, desconocimiento de las funciones y normas de conductas que deben asumir ante la ocurrencia de fenómenos naturales e infalibilidad que impide que tomen medida para la protección de los bienes y de la vida.

De forma particular, en dicha comunidad se presentan otras limitantes:

- ✓ Poco dominio de los pobladores sobre el contenido y las acciones que se derivan del plan de reducción de desastres, lo que limita su actuación en el cumplimiento del mismo.
- ✓ Falta de actualización del plan de reducción de desastres (no cumple las indicaciones de la Directiva No. 1/ 2010 del Presidente del Consejo de Defensa Nacional).
- ✓ Desconocimiento de los moradores sobre la existencia de un presupuesto para la disminución paulatina de las vulnerabilidades de la comunidad.
- ✓ Insuficiencias en el sistema de información para preparar y vincular a los moradores con la gestión de la reducción de riesgos de desastres.
- ✓ Insuficiente preparación de los decisores para lograr una gestión eficiente del riesgo.
- ✓ Ausencia de un programa de capacitación que prepare a los pobladores para enfrentar los peligros naturales.
- ✓ Incumplimiento de las normas establecidas por la Organización Básica Eléctrica (OBE) para el tendido eléctrico.
- ✓ Inexistencia de un local seguro para garantizar la evacuación de la población residente en zonas de peligros ante la ocurrencia de un fenómeno natural.
- ✓ Falta de sistematicidad en el vínculo de trabajo entre los organismos del territorio y el Consejo Popular para disminuir las vulnerabilidades ante ciclones tropicales y otros eventos hidrometeorológicos.

- ✓ Falta de control del costo de los daños ocasionados por fenómenos naturales.
- ✓ Ocasionalmente se conciben medidas de prevención establecidas en los documentos rectores pero de forma generalizada o parcializada, pues en la etapa de implementación de acciones en los planes de reducción de desastres no abarcan totalmente las dimensiones económica, política y social; tampoco se adecuan a las características de cada lugar.

Esta situación expone a la comunidad a altas condiciones de vulnerabilidad. Por tal motivo, los tomadores de decisiones deben comprender que esa situación dificulta la interrelación entre el desarrollo sostenible y la reducción de la vulnerabilidad. Así que el desarrollo económico debe enfocarse hacia la solución de las causas de la vulnerabilidad (Guardado, 2013).

Para contribuir a disminuir los problemas planteados se propone un plan de gestión para prevenir y reducir el riesgo de desastres en la comunidad de La Melba.

Plan de gestión para prevenir y reducir el riesgo de desastres en la comunidad de La Melba

- ✓ Implementar un sistema de información que permita concientizar a la población y a las entidades sobre la necesidad de trabajar para solucionar la problemática de la comunidad.
- ✓ Actualizar y socializar periódicamente el plan de reducción de riesgo de desastres del Consejo Popular, sobre todo si se emiten indicaciones de los organismos superiores.
- ✓ Actualizar sistemáticamente la base de datos sobre tipología constructiva y estado de las viviendas, de modo que facilite la toma de decisiones en la gestión de la reducción de riesgos de desastres por parte de los organismos del municipio.
- ✓ Seleccionar un local con capacidad y seguridad para la evacuación de la población vulnerable a los diferentes peligros y consignarlo en el plan de reducción de desastres.

- ✓ Determinar el índice de poda y tala de árboles que contribuya a disminuir los riesgos en las construcciones y en el tendido eléctrico de la comunidad.
- ✓ Insertar a la comunidad de La Melba en el sistema electroenergético nacional.
- ✓ Conformar un grupo de rescate y salvamento (socorristas) pertenecientes a la Cruz Roja Cubana para prestar los primeros auxilios en la comunidad.
- ✓ Relacionar el número de familias y personas a evacuar ante los diferentes peligros de desastres.
- ✓ Garantizar, a través del presidente del Consejo Popular, el control contable del costo de la respuesta como consecuencia de afectaciones provocadas a la comunidad por fenómenos de origen natural.
- ✓ Capacitar a la población en lo referido a los peligros, riesgos y vulnerabilidades a las que está expuesta la comunidad para potenciar su participación efectiva en la prevención y reducción de sus efectos.
- ✓ Efectuar ciclos de conferencias sobre las medidas preventivas que se pueden aplicar para minimizar las consecuencias de los posibles desastres.
- ✓ Crear círculos de interés en las escuelas sobre temáticas referidas a la reducción de los peligros y las vulnerabilidades de la localidad.

CONCLUSIONES

La aplicación del plan de gestión para la prevención y reducción del riesgo de desastres en la comunidad de La Melba puede contribuir a mejorar la gestión local en este sentido y disminuir los peligros y vulnerabilidades a los que están expuestas las viviendas, los pobladores y el medio ambiente de dicho Consejo Popular.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMAGUER, C. (2008). *El Riesgo de Desastres: una reflexión filosófica* (Tesis doctoral). Universidad de La Habana.
- CARDONA, O. D. & BARBAT, A. H. (2000). El Riesgo sísmico y su prevención. *Cuaderno Técnico 5*, Calidad Siderúrgica, Madrid. 77 p.
- CARDONA, O. D. (2003). *La noción de riesgo desde la perspectiva de los desastres*.

Marco conceptual para su gestión integral. Banco Interamericano de Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Ambientales-IDEA, agosto. 69 p.

LEY 75 DE LA DEFENSA NACIONAL. (1994). Capítulo XIV. Recuperado de: <http://www.uh.cu/infogral/areasuh/defensa/ldn.htm>

CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL (2010). *Directiva No. 1 del Vicepresidente del Consejo de Defensa Nacional para la planificación, organización y preparación del país para las situaciones de desastres.* La Habana. Recuperado de: http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/desastres/directiva_vp_cdn_sobre_desastres.ultima_version.pdf

DIEM (2014). *Indicaciones No. 5 sobre la actualización de los nuevos conceptos en Seguridad y Defensa Nacional.* Ministerio de Educación Superior. La Habana.

EMNDC (2005). *Guía para la realización de estudios de riesgos para situaciones de desastres.* Departamento de Protección.

GALÁN, D. (2011). *Estudio de vulnerabilidad frente a deslizamientos en un tramo del camino de La Melba* (Tesis de grado). Instituto Superior Minero Metalúrgico.

GUARDADO, R. L. (2013). Percepción y reducción de los desastres naturales. Conferencia Magistral. En: Primer Encuentro de Artistas e Intelectuales del Este Oriental Cubano del Proyecto Internacional Dracaena Cubensis.

JUVENTUD REBELDE (2011). *Vulnerabilidad mínima.* Edición única. Año 46 No. 182, p. 1.

NIC, N. H. (1988). *SPSSx User's Guide.* Chicago, Illinois: SPSS. Inc. Versión P/C.

RODRÍGUEZ, C. M. & PÉREZ, L. (2004). Componentes de la gestión del riesgo en la prevención de desastres naturales. Caso Cuba. En: Jornadas Iberoamericanas sobre hábitat, vulnerabilidad y desastres. Centro de Formación de la Cooperación Española en Santa Cruz de La Sierra, Bolivia. Recuperado de: http://www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/RODRIGUEZ_04%5B1%5D.pdf

TOLOZA, J. M. (2012). *Tesis y técnicas de tiempo real para el incremento de la precisión posicional relativa usando receptores GPS estándar* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de La Plata.