

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN

# Aprendiendo de Irma y María: transversalización de la protección y la inclusión en la Reducción de Riesgo de Desastres en el Caribe

Investigación regional sobre desigualdades de género, discapacidad y edad en situaciones de movilidad inducida en contexto de emergencia y/o desastre en República Dominicana y Cuba



---

Elaborado por **CLACSO, FLACSO Cuba** y **Ciudad Alternativa**, República Dominicana.

Coordinación general: **Dr. Pablo Vommaro** (CLACSO)

Asistencia y seguimiento: **MSc. Cecilia Gofman** (CLACSO)

Coordinación binacional: **Dr. Jorge Alfredo Carballo Concepción** (FLACSO Cuba)

Investigadores FLACSO Cuba: **MSc. Janet Rojas Martínez, Dra. Marta Rosa Muñoz Campos** y **MSc. Yigién Salazar Cisneros**

Investigadores Asociación Ciudad Alternativa, República Dominicana: **Dra. Jenny Torres** y **Arq. David Arbona**

INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN

---

# **“Aprendiendo de Irma y María: transversalización de la protección y la inclusión en la Reducción de Riesgo de Desastres en el Caribe”**

---

**Investigación regional sobre desigualdades  
de género, discapacidad y edad en  
situaciones de movilidad inducida en  
contexto de emergencia y/o desastre en  
República Dominicana y Cuba**

# Índice

---

1

**Introducción**

Pág. 9

2

**Antecedentes y  
contexto: Cuba y  
República Dominicana**

Pág. 15

3

**Conceptos clave y  
proceder metodológico**

Pág. 19

4

**Breve caracterización  
de las comunidades  
de estudio**

Pág. 35

# 5

## Análisis de los resultados

Pág. 41

### 5.1

**Roles y responsabilidades en la gestión de riesgos y la respuesta ante emergencias y/o desastres**

Pág. 42

### 5.2

**Acceso y participación en los mecanismos de toma de decisión en materia de prevención, respuesta y monitoreo**

Pág. 58

### 5.3

**Valoración de mecanismos establecidos por los gobiernos locales para la gestión del proceso de movilidad inducida en contextos de emergencia y/o desastres**

Pág. 78

### 5.4

**¿Puede la interseccionalidad ayudarnos a disminuir la vulnerabilidad y potenciar la participación en mecanismos de gestión de riesgos de desastres en el ámbito binacional?**

Pág. 95

# 6

## Experiencias positivas

Pág. 105

# 7

## Lecciones aprendidas

Pág. 109

# 8

## Conclusiones

Pág. 113

# 9

## Recomendaciones

Pág. 117

# 10

## Referencias bibliográficas

Pág. 121

# 11

## Anexos

Pág. 127

# Acrónimos

<b>ACLIFIM</b>	Asociación Cubana de Personas con Discapacidad Físico - Motora
<b>AMA</b>	Agencia de Medio Ambiente
<b>ANCI</b>	Asociación Nacional del Ciego de Cuba
<b>ANSOC</b>	Asociación Nacional de Sordos de Cuba
<b>CAM</b>	Consejo de la Administración Municipal
<b>CDR</b>	Comité de Defensa de la Revolución
<b>CGRR</b>	Centros de Gestión para la Reducción de Riesgo
<b>CITMA</b>	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
<b>CNE</b>	Comisión Nacional de Emergencia
<b>COE</b>	Centro Operaciones de Emergencia

<b>Comité PMR</b>	Comité Municipal Preparación, Mitigación y Respuesta
<b>CONADIS</b>	Consejo Nacional de Discapacidad
<b>CUM</b>	Centro Universitario Municipal
<b>DMPF</b>	Dirección Municipal de Planificación Física
<b>Equipo PGE</b>	Equipo Consultivo de Protección, Género y Edad
<b>FMC</b>	Federación de Mujeres Cubanas
<b>GIRD</b>	Gestión Integral de Riesgo de Desastres
<b>INVI</b>	Instituto Nacional de la Vivienda
<b>PN-GIRD</b>	Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres
<b>PN-RRD</b>	Plan Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastre
<b>TDR</b>	Términos de referencia



0

1

—

**Introducción**

2

—

# Introducción

La presente investigación se realiza en el marco del proyecto “Aprendiendo de Irma y María: transversalización de la protección y la inclusión en la Reducción de Riesgo de Desastres en el Caribe”, apoyada por el Consorcio Ponte Alerta Caribe<sup>1</sup> e implementada por CLACSO, FLACSO Cuba, FLACSO República Dominicana y Asociación Ciudad Alternativa (CA), con fondos proporcionados por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO).

Esta responde a los Términos de Referencia establecidos para el proyecto, en cuanto a la propuesta de herramientas metodológicas para los gobiernos locales, con el fin de establecer mejoras en la protección y la inclusión de las personas más vulnerables, en las futuras operaciones de respuesta, específicamente en situaciones de movilidad inducida, en contexto de emergencia y/o desastre, en República Dominicana y Cuba, donde se abordan las brechas identificadas durante los huracanes Irma y María.

La investigación se desarrolló asumiendo implicaciones teórico-metodológicas basadas en la voluntad de los Estados en cuestión de incrementar la oferta de igualdad en la sociedad, a partir del consenso social existente, donde se aprovechen al máximo las capacidades de las personas, ya sea en sus roles de actores clave decisores, o comunitarios. En el informe se comparten los resultados del levantamiento realizado en 3 provincias de la costa norte de la República Dominicana, y tres provincias del centro-este de Cuba, con miras a recopilar aprendizajes emanados de las personas que sufrieron los impactos de los huracanes Irma y María.

1. Integrado por Oxfam, Plan Internacional, Hábitat para la Humanidad y Humanity & Inclusion (HI).

Ambos países, por su ubicación geográfica y su condición de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), se encuentran expuestos a múltiples amenazas de origen natural, la mayoría de ellas derivadas de eventos hidrometeorológicos y geológicos, los cuales, combinados con los diferentes grados de vulnerabilidad social, económica, e institucional existente en cada uno de ellos, generan un alto riesgo de desastres en su territorio y su población.

La vulnerabilidad de ambos países al impacto de amenazas hidrometeorológicas ha quedado evidenciada en los últimos años con el impacto del fenómeno de El Niño/La Niña y los huracanes Sandy (2012), Matthew (2016), Irma (2017) y María (2017). La especificidad de cada país y sus diferencias respecto a sistemas y estrategias de preparación y respuesta asumidas por cada uno, con mayor o menor éxito, evidencia potencialidades y oportunidades para identificar aprendizajes comunes y específicos, así como para fortalecer sus capacidades para la adaptación al cambio climático.

A pesar de la intención de ambos países para aumentar sus capacidades de gestión de riesgo de desastres en los últimos años (con esfuerzos y capacidades diferenciadas), todavía existen brechas en prevención, mitigación, respuesta y recuperación, que no tienen en cuenta un análisis de las vulnerabilidades y capacidades diferenciadas por razón de género, edad, y discapacidades, lo cual amerita un análisis transdisciplinario, integrador e inclusivo.

La investigación se propone, desde una lógica binacional, *aportar herramientas metodológicas, con enfoque de interseccionalidad, a los gobiernos locales para la mitigación de las desigualdades específicas de género, por discapacidad y por edades, como consecuencia de movilidades inducidas en condiciones de emergencia y/o desastres.*

Para el logro de la meta propuesta se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los roles y las responsabilidades de las personas con capacidad de decisión y de las personas de la comunidad, en relación a la gestión de riesgos y la respuesta ante una emergencia y/o desastre en situaciones de movilidad inducida o desplazamiento.
- Determinar grado de acceso y participación de las personas de la población en los mecanismos de toma de decisión y en materia de prevención, respuesta y monitoreo ante una emergencia y/o desastre.
- Valorar los mecanismos establecidos por los gobiernos locales para la gestión del proceso de movilidad inducida y desplazamientos en contextos de emergencia y/o desastres.
- Analizar las maneras en las que la interseccionalidad, género, edad y discapacidad puede disminuir la vulnerabilidad y potenciar la participación en mecanismos de gestión de riesgos.

La investigación se propuso alcanzar los siguientes productos:

**Documento de caracterización de las comunidades.** Incluye aspectos físico-geográficos, demográficos, económicos, sociales, políticos, históricos e institucionales en contexto de desastres en ambos países.

**Propuesta metodológica.** Metodología para el abordaje de *brechas de equidad por género, edad y condición de discapacidad* como consecuencias de movilidad inducida en ámbitos de desastre.

**Actores claves sensibilizados y capacitados.** Serán incluidos actores de instituciones de ambos países encargados de la gestión de riesgo de desastre y de los gobiernos locales, con mayor capacidad adaptativa desde el enfoque de interseccionalidad.

**Seis Estudios de caso (3 por RD y 3 por Cuba).** De personas residentes en áreas recurrentemente afectadas por el impacto de desastres hidrometeorológicos extremos.

**Tres Fichas** (Storytelling / estudio de caso) por país (RD y Cuba) sobre experiencias exitosas de gestión de riesgos donde los/as protagonistas hayan sido mujeres/niñas.

La investigación fue liderada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) e implementada por el programa FLACSO Cuba, en coordinación con el Grupo Nacional de Evaluación de Riesgo de Desastre de la Agencia de Medio Ambiente de Cuba, en articulación con los organismos e instituciones de la Plataforma Nacional de Cuba para la reducción del riesgo de desastres y el fortalecimiento de la resiliencia; y por Ciudad Alternativa y el Foro de Gestión de Riesgo<sup>2</sup> de República Dominicana.

El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), es una institución internacional, creada en 1967 a partir de una iniciativa de la UNESCO, institución en la que posee estatus asociativo. Actualmente, reúne a 718 centros de investigación y programas de posgrado (maestrías y doctorados) en diversos campos de las Ciencias Sociales y Humanidades, radicados en 52 países de América Latina y el Caribe. Sus objetivos son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales.

Las instituciones de ambos países, Cuba y República Dominicana, tienen más de 20 años en el tratamiento de temas sobre medio ambiente, a través de consultorías en proyectos y programas con organismos nacionales e internacionales, y disponen además de capacidad de convocatoria para reunir personas expertas e investigadores/as de otras instituciones para enfrentar tareas complejas en lo referido al cambio climático y la variabilidad climática.

Se considera *pertinente y novedosa* la realización de la investigación, porque ha permitido *develar elementos sobre el impacto diferenciado de los desastres en grupos vulnerables, específicamente mujeres, personas con discapacidad, adultos/as mayores y niños/as, desde la utilización de la perspectiva metodológica de la interseccionalidad*, focalizando el análisis en las vulnerabilidades y capacidades preexistentes de las personas y grupos de personas en contextos de emergencia y/o desastres, y en sus impactos asimétricos.

Además, se focaliza en la necesidad de *dar respuesta a interrogantes del cambio cultural necesario para enfrentar, con actitud transformadora y enfoque participativo, los posibles escenarios futuros de movilidad inducida por concepto de emergencia y/o desastre*. Es, sin dudas, un desafío estratégico definir quiénes, con qué contenido, y cómo se articula la acción colectiva e institucional en ese escenario.

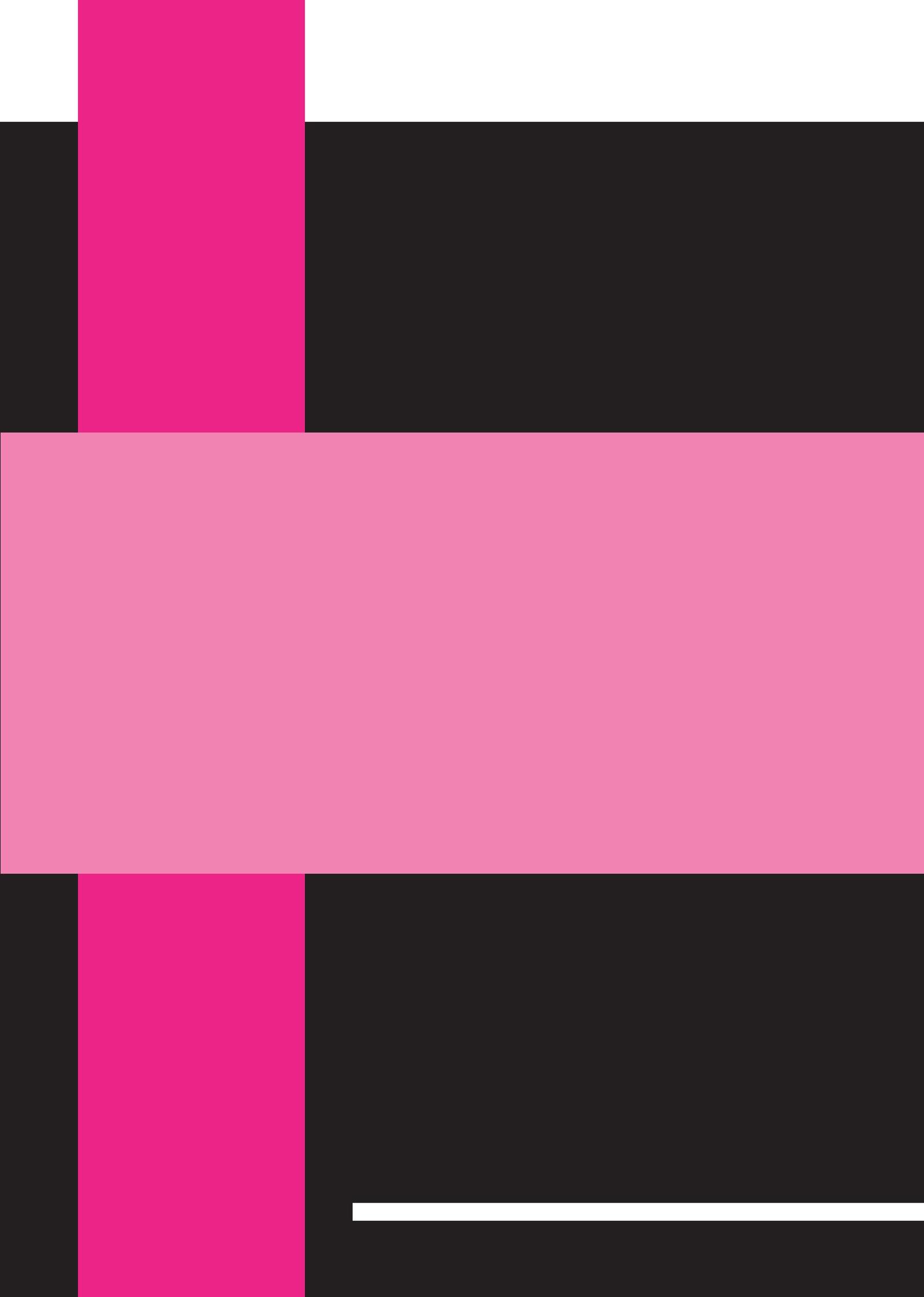
La investigación binacional involucró a diferentes actores territoriales que de manera directa o indirecta forman parte del proceso de protección a la población, ante la ocurrencia de desastres, ya sean como facilitadores/as del proceso o como beneficiarios/as del mismo. De esta forma, se integraron conocimientos y experiencias desde diferentes perspectivas, lo que permitió un análisis holístico e integral, con un acercamiento a la realidad de cada contexto en particular.

-----  
2. El Foro de Gestión de Riesgos de la República Dominicana es un espacio de actores y no gubernamentales de la gestión de riesgos, que comparten información, socializan y reproducen experiencias, y canalizan propuestas para favorecer cambios en este sector a nivel nacional.

*La relevancia de la investigación* se refiere a la contribución binacional en términos de la acción colectiva para transformar la condición asistencialista, desde la reafirmación de la participación comunitaria, solidaria, equitativa-emancipadora, así como al avance en el perfeccionamiento de las estrategias metodológicas que se construyen para los casos específicos, ya sea de política pública para el manejo integrado de proyectos, en los temas relacionados con la protección de la población en contexto de emergencia y/o desastres.

Un elemento importante en la investigación es la intencionalidad en utilizar herramientas metodológicas para el diagnóstico, la sensibilización, la creación y fortalecimiento de capacidades locales y comunitarias, y el monitoreo como ejercicio sistemático para valorar la necesidad de hacer ajustes o cambios que se consideren pertinentes para el logro de los resultados y efectos deseados de políticas específicas.

En definitiva, se asumió el reto de focalizarse en territorios con efectos latentes del paso de eventos meteorológicos extremos, donde se ha podido observar por el equipo binacional, el rol de la comunidad y las estructuras del poder local en contextos específicos de emergencia y/o desastres, a partir de la exploración de los efectos e impactos que tienen estos, sobre grupos específicos relacionados con relaciones de género, discapacidades y edad.



1

2

---

## Antecedentes y contexto: Cuba y República Dominicana

3

---

# Antecedentes y contexto: Cuba y República Dominicana

En los últimos decenios se han desarrollado diversos estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo para la reducción de desastres, a partir del empleo del potencial científico de ambos países<sup>3</sup>, del cual FLACSO Cuba y Ciudad Alternativa son parte de los que han ratificado las predicciones sobre el aumento de las temperaturas, la variabilidad de la actividad ciclónica, el cambio drástico en el régimen de lluvias, las inundaciones costeras, entre otras.

En Cuba, la estructura rectora es la *Defensa Civil*, sistema que se establece por ley en julio de 1966 tras la promulgación de la Ley No. 1194, con el objetivo de proteger la población y la economía nacional ante situaciones excepcionales. El sistema funciona en todo el país y refuerza las labores de movilización, planificación para casos de emergencia; sistemas de alerta temprana; recuperación y reparación urgente; búsqueda y rescate en los núcleos de contaminación y destrucción; reducción de riesgos, de vulnerabilidades.

Teniendo en cuenta la problemática mencionada, nace en Cuba la Tarea Vida, el Plan de Estado para el enfrentamiento al Cambio Climático, aprobado por el Consejo de Ministros en 2017<sup>4</sup>. Esta representa una propuesta integral con jerarquía y alcance superior a documentos y estrategias anteriores, e introduce la dimensión territorial del proceso de desarrollo. Asimismo, se articula con otros documentos de política y de regulación, en lo referido al tema en cuestión<sup>5</sup>.

-----  
3. Se puede verificar en las bases de datos y publicaciones de OXFAM, HI, FLACSO Cuba, Ciudad Alternativa, PNUD, entre otros.

4. Directiva No. 1/2010, del presidente del Consejo de Defensa Nacional de Cuba, para la Reducción de Riesgo de Desastre.

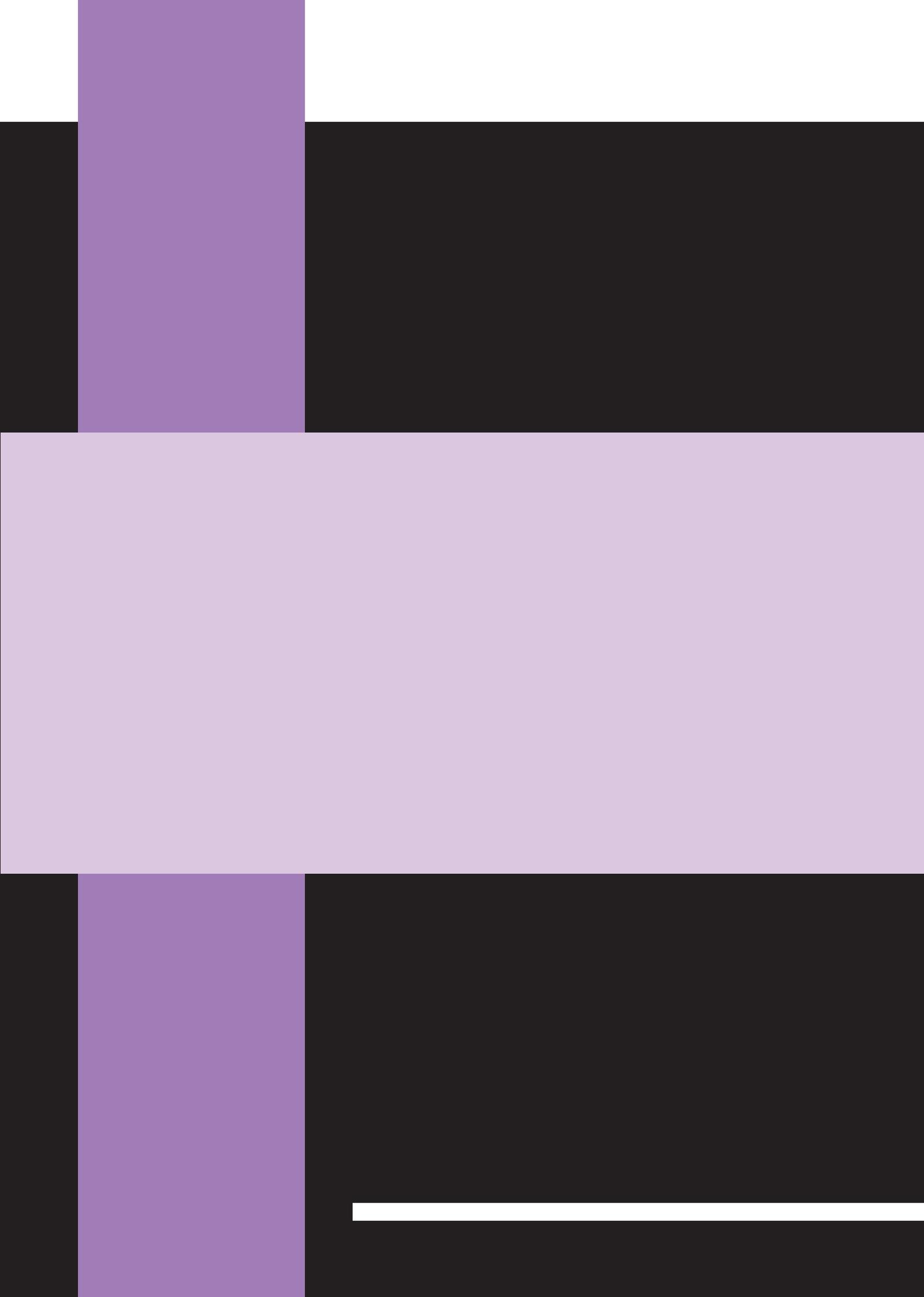
5. Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016–2021, Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo, Bases para el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos, entre otros.

Por su parte, en República Dominicana, Ciudad Alternativa trabaja para fortalecer el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMR), mecanismo del poder ejecutivo que allí reordena e integra las instituciones y recursos en materia de gestión del riesgo y atención de emergencias. Asimismo, colabora y acompaña metodológicamente con el Plan Nacional de Gestión de Riesgos, fundamentado en la alianza entre el Gobierno, sector privado y la comunidad.

Atendiendo a las experiencias y buenas prácticas de Cuba y República Dominicana en temas de enfrentamiento a eventos climatológicos extremos, la investigación ***“Aprendiendo de Irma y María: transversalización de la protección y la inclusión en la Reducción de Riesgo de Desastre en el Caribe”***, es una iniciativa de trabajo conjunto entre FLACSO Cuba, Ciudad Alternativa y CLACSO, para el fortalecimiento de capacidades del Consorcio y de otras organizaciones e instituciones de cada país, involucradas en esta temática. Asimismo, se muestra como una experiencia enriquecedora en la formación y fortalecimiento de capacidades en el enfrentamiento a esos eventos, de una manera inclusiva y participativa.

En este sentido, el proyecto propone a los gobiernos locales instrumentos metodológicos para el trabajo diferenciado con las desigualdades específicas de género, discapacidad y edad, como consecuencia de movilidades inducidas en contextos de emergencia y/o desastres, con enfoque de equidad.

La investigación tuvo una duración de 8 meses. En Cuba se desarrolló en comunidades de los municipios Caibarién de la provincia Villa Clara, Nuevitas de la provincia Camagüey y en el municipio Santiago de Cuba de la provincia del mismo nombre. En el caso de República Dominicana, se desarrolló en las comunidades de Loma de Castañuelas y Castañuelas de la provincia de Monte Cristi, La isleta Río Mar de la provincia María Trinidad Sánchez y Loma Atravesada, Punta Balandra, Rincón Abajo, Llanada al Medio de la provincia Samaná.



2

3

—  
**Conceptos clave  
y proceder  
metodológico**

4

# Conceptos clave y proceder metodológico

Se asumen los siguientes conceptos claves: **desastre, desplazamiento (movilidad inducida), desigualdades, desigualdades de género, discapacidad y edades, e interseccionalidad.**

Los conceptos utilizados y relacionados indican la necesidad de profundizar en su tratamiento teórico y metodológico, para formular y construir herramientas que fortalezcan el trabajo de los gobiernos y las personas, en el enfrentamiento al cambio climático, específicamente en la respuesta ante desastres.

La contribución de los fenómenos meteorológicos y de los cambios graduales del clima, al riesgo de desplazamiento y/o movilidad inducida, depende de pautas de exposición y vulnerabilidad de la población, de las cuales ni el cambio climático ni los fenómenos meteorológicos son responsables por sí solos. Sería pertinente argumentar que las diferencias en los niveles de exposición y vulnerabilidad entre personas y países están ligadas a factores no climáticos, y a desigualdades multidimensionales preexistentes, a menudo producidas por procesos de desarrollo dispares e inequitativos.

Ello también se relaciona con las características de género, color de la piel, etarias u otras de personas, hogares o grupos, que pueden tornarlos más sensibles a tales situaciones de riesgo<sup>6</sup>. La vulnerabilidad, en definitiva, hace alusión a una situación caracterizada por la susceptibilidad a sufrir algún daño o perjuicio dada la reducida capacidad para ajustarse o adaptarse a determinadas circunstancias.

# 3

6. Zabala, María del C.; Fuentes, Susset; Fundora, Geydis; Camejo, Danay; Díaz, Danay; Hidalgo, Vilma; Muñoz, Marta R. (2018) Referentes teóricos para el estudio de las desigualdades sociales en Cuba: reflexiones sobre su pertinencia. En: Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina Vol. 6, No. 1, Enero-Abril. RPNS 2346 ISSN 2308-0132.

En este sentido, las políticas y acciones dirigidas a disminuirla exposición y la vulnerabilidad mediante el desarrollo sostenible, la reducción de riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático juegan, por lo tanto, un papel importante a la hora de evitar o minimizar el riesgo de desplazamiento y/o movilidad inducida.

Es por ello, que los conceptos clave de la investigación se asumen tomando en consideración los significados particulares que adquieren para cada contexto particular, desde perspectivas diversas, pero con la meta de proponer elementos para respuestas integrales, desde lo metodológico y desde las políticas específicas.

## Desastre<sup>7</sup>

---

Entendemos el concepto *desastre* como una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad, que puede ocasionar muertes, al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales, que exceden su capacidad para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.

Con frecuencia, se describe a un desastre como el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad preexistentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas.

El impacto de los mismos puede incluir efectos negativos en el bienestar físico, mental y social humano, conjuntamente con daños a la propiedad, la destrucción de bienes, la pérdida de servicios, trastornos sociales y económicos y la degradación ambiental, en correspondencia con las políticas y los sistemas de organización social que garanticen o no capacidades de respuesta y reducción de vulnerabilidades.

## Desplazamiento. Movilidad Inducida<sup>8</sup>

---

Nos interesa el desplazamiento<sup>9</sup> interno, o movilidad inducida para el caso de Cuba, desde un enfoque de Reducción de Riesgos de Desastres, el cual provee estrategias para prevenir la movilidad atribuida a los desastres y reducir el riesgo, de forma que se pueda atender las necesidades de las personas, empoderarlas y promover soluciones duraderas.

7. Según la “Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres” de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ISDR), Pág. 13, ONU. 2009.

8. En el Sistema de la Defensa Civil de Cuba no se asume el concepto de desplazamiento. En este sentido, se propone movilidad inducida como concepto funcional.

9. Desplazamiento por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia. Guía para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b3d41d24.pdf>

Se trata de personas en situación especial de vulnerabilidad<sup>10</sup>, que han modificado de una forma abrupta la organización de su comunidad, probablemente hayan eliminado su principal fuente de ingreso (al menos de manera temporal), están sometidos a procesos de angustia y depresión por la lejanía de su lugar de origen o su familia. En ambos casos, para evaluar la población en riesgo y la posibilidad de recibir protección, se asume el indicador de la exposición física de las personas que pueden resultar afectadas por los diferentes peligros de origen natural y antrópico.

En este caso, fuertes vientos, intensas lluvias, inundaciones y sequía, sismos y tsunamis, derrames de sustancias, etc. Esta respuesta es gestionada por la Defensa Civil a través del proceso de reducción de riesgo de desastre en sus cuatro etapas: Prevención, Preparación, Respuesta y Recuperación.

Para efectos de este trabajo, se propone el concepto de **movilidad inducida**, para precisar la condición de la población en riesgo, según los indicadores de exposición física, con necesidad inminente de ser trasladados/as a centros de recepción de damnificados, casas de familiares y amistades, entre otros. En ese sentido, es un término funcional que proponemos incluir dentro del sistema cubano de protección a la población, en contexto de emergencia o desastre.

## Desigualdad

Nos centramos en la desigualdad social. Este concepto se vincula a lo que ocurre cuando las personas viven en condiciones o situaciones que son desemejantes. En estos casos existe una discriminación, que puede ser negativa o positiva de acuerdo al detrimento o el beneficio del individuo en cuestión.

En el plano teórico, el análisis en torno a la equidad involucra la noción de igualdad, que supone ausencia de discriminación o trato excluyente. Otra noción clave es la de justicia social, que establece derechos universales básicos y oportunidades reales, así como imparcialidad en el trato a las personas. La perspectiva multidimensional de la equidad la ubica en ámbitos como lo social, lo político, lo cultural, territorial, ambiental, entre otros, en temas tan diversos como las prácticas sociopolíticas, la participación e inclusión social, libertades, construcción de ciudadanía, etc., lo cual supone trascender lo estrictamente jurídico y proyectarse al accionar de los sujetos<sup>11</sup>.

La desigualdad social podemos verla como la situación socioeconómica por la cual una persona recibe un trato desigual o diferente en función de su posición social, económica, su creencia religiosa, su color de piel, su género, sus preferencias sexuales, su lugar de procedencia y residencia, o su cultura, entre otros factores. Es un proceso con carácter relacional, multidimensional y complejo que debe mediatizar cualquier mirada sobre el fenómeno. Al mismo tiempo, no debe quedar ausente del análisis las relaciones de poder, que las generan y perpetúan, así como de la necesaria adecuación al contexto histórico social donde este fenómeno se manifieste<sup>12</sup>.

10. En concreto, la vulnerabilidad hace alusión a una situación caracterizada por la susceptibilidad a sufrir algún daño o perjuicio dada la reducida capacidad para ajustarse o adaptarse a determinadas circunstancias. El presente estudio entiende la vulnerabilidad vinculada al deterioro de la calidad de vida y al bienestar y la asume como una construcción que conecta con la desigualdad.

11. Zabala, M. C. (2015) Proceso de Inclusión Social desde la perspectiva de actores sociales en un barrio de la capital cubana. Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina, Vol. 3, No.2.

12. Zabala, María del C.; Fuentes, Susset; Fundora, Geydis; Camejo, Danay; Díaz, Danay; Hidalgo, Vilma; Muñoz, Marta R. (2018) Referentes teóricos para el estudio de las desigualdades sociales en Cuba: reflexiones sobre su pertinencia. En: Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina Vol. 6, No. 1, Enero-Abril. RPNS 2346 ISSN 2308-0132.

De esta forma, esta investigación se posiciona en la promoción del desarrollo pleno e integral de las personas, que garantice la calidad de vida como uno de los principios de la sostenibilidad del desarrollo, reduciendo al máximo las brechas de desigualdad que puedan generarse entre los diferentes grupos poblacionales y sectores de la sociedad, como resultado de las transformaciones económicas, el impacto ambiental, el cambio climático y los desastres. De ahí que el abordaje de esta problemática corresponde desde los diversos aportes de las Ciencias Sociales, y otras ciencias, desde la vivencia y conocimientos de los actores sociales, desde el diálogo de saberes intergeneracionales, interinstitucionales, multiactorales, así como del trabajo en redes de articulación.

## Interseccionalidad

Las conceptualizaciones sobre la interseccionalidad expone los procesos complejos que derivan de la interacción de factores sociales, económicos, políticos, culturales y simbólicos en cada contexto.

Es un enfoque que subraya que el género, la etnia, la clase, condición de discapacidad u orientación sexual, como otras categorías sociales, más allá de ser naturales o biológicas, son construidas y están interrelacionadas. Sugiere y examina cómo estas interactúan en múltiples y a menudo simultáneos niveles. La interseccionalidad expone la manera en que la interrelación de diferentes categorías y actores formales e informales, afecta el comportamiento social, el acceso o la distribución de los recursos, tomando en consideración los niveles de estratificación social a nivel local y regional<sup>13</sup>.

Las desigualdades e identidades sociales estructurales se construyen desde el género el color de la piel, la clase, la condición de discapacidad, la sexualidad, los territorios, el nivel educacional, la edad, etc., y crean experiencias únicas tanto de inclusión como de discriminación. Es por eso que el feminismo habla de la interseccionalidad como una herramienta analítica, que permite examinar las múltiples y complejas fuentes de los privilegios y subordinación, así como las causas estructurales asociadas.

En definitiva, la colocación de la investigación en la perspectiva interseccional, permite esclarecer las relaciones y dinámicas sociales de distribución desigual que se establecen en los territorios, en contextos de emergencia y/o desastres. Asimismo, explora los ámbitos y espacios físicos de interacción de las personas con necesidad de movilidad inducida, desde el estudio de los complejos mecanismos de discriminación, y las interacciones generadas por estructuras de subordinación de muy diferente tipo: por razones de género, discapacidad, nivel socioeconómico, edad, color de la piel<sup>14</sup>, y otras.

Finalmente, asumir el concepto de interseccionalidad presupone promover reflexiones y acciones concretas en las y los decisores, una reflexión sobre las dinámicas de privilegios y exclusiones que emergen cuando no se presta suficiente atención a las personas, y sus necesidades, que se encuentran en el punto de intersección entre distintas desigualdades.

13. La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. Revista internacional de ética y política "Oxímera" núm. 7. Otoño 2015. ISSN 2014-7708. Pp. 119-137

14. Ver artículo de la Dra. Geydis Fundora Nevot: "Mujeres negras cubanas: entre la renovación del modelo socioeconómico y la reproducción de la configuración cultural". Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina RPNS 2346 ISSN 2308-0132 Vol. 4, No. 4, Número Extraordinario, 2016.

## Interseccionalidad por desigualdades de género, discapacidad y edad

En situaciones de desastre o emergencia, determinados grupos afrontan riesgos mucho mayores que otros. Estudios concluyen que en eventos climatológicos adversos y a posteriori, la probabilidad de fallecimiento de las mujeres es mucho más alta que la de los hombres, y que esta tendencia era aún más marcada en contextos de menor igualdad de género y en los que las mujeres tenían un menor acceso a derechos económicos y sociales.<sup>15</sup>

Es preciso advertir que la desigualdad de género es una de las principales causas de la desigualdad en nuestras sociedades, donde el sexo biológico y los patrones culturales asociados, bajo lógicas patriarcales, puede resultar un factor condicionante a la hora de tener acceso a la educación, al mundo laboral o a ocupar espacios de poder. **Es un fenómeno social y cultural en el que se produce una discriminación entre personas debido a su sexo**, básicamente entre hombres y mujeres. Además, esta forma de desigualdad es un fenómeno cuyos impactos se hacen notar en diferentes planos: económico, político, laboral, social, familiar, y otros.

Es menester de la investigación, cuestionar al patriarcado<sup>16</sup> como sistema reproductor de desigualdades, que estructura jerárquicamente la sociedad y deja a las mujeres, los/as niños/as, las personas con discapacidad y también otros grupos sociales, en condición de subordinación y desventaja, aun cuando en las situaciones que se focalizan en esta investigación, eso se pueda enmascarar en acciones protectoras.

La transversalización de género en los procesos de movilidad inducida de la población ante situaciones de riesgos de desastres, permite identificar necesidades, y potencialidades diferentes de mujeres y hombres; los roles que ellas y ellos asumen basados en estereotipos sexistas, dentro de contextos específicos y en comunidades en peligro; y cómo todo esto se relaciona con sus percepciones, vulnerabilidades y respuesta a los riesgos.

Algunas investigaciones afirman que los niños y las niñas tienen más posibilidades que los/as adultos/as de fallecer o de verse expuestos a la violencia y a la explotación en contextos de desastres. En estas situaciones, la ayuda suele llegar, por lo menos al principio, de forma asimétrica y es posible que se preste poca atención a condiciones necesarias y a otras necesidades básicas de personas mayores, o con algún tipo de discapacidad<sup>17</sup>.

Durante los últimos decenios, se ha acrecentado en forma persistente la concientización acerca de la **posición desventajosa de las mujeres, niños, niñas, personas adultas mayores y con discapacidad** en las sociedades contemporáneas de todo el mundo. Al reconocer la desigualdad como la falta de equidad, equilibrio o igualdad entre dos o más personas, cosas, hechos o realidades, se puede relacionar la mencionada posición desventajosa con cuestiones sociales (desigualdad social, económica, educativa, de género). En definitiva, los escenarios que se manifiestan en contextos de desastres pueden ser profundamente discriminatorios.

Por otra parte, los datos disponibles sobre situaciones de emergencia y/o desastre<sup>18</sup>, revelan que las personas

15. Arana Zegarra, M.T. (2017). Género y cambio climático en América Latina. Casos de estudio. Copyright © 2017, Alianza Clima y Desarrollo (CDKN). Todos los derechos reservados.

16. El sistema de dominación y subordinación más opresor es el del género, la cual esta profunda y poderosamente arraigada en la organización de la sociedad.

17. Informe anual “Unicef para cada niño” México 2017, Unicef, Pág. 45-50.

18. Se refiere a la información del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las ONU. <https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/discapacidad-desastres-naturales-y-situaciones-de-emergencia.html>

con discapacidad tienen más probabilidades de quedarse atrás o ser totalmente abandonadas durante una evacuación, debido a la falta de preparación y planificación, así como a la inaccesibilidad en las instalaciones, los servicios y los sistemas de transporte. La condición de discapacidad de una persona y su nivel de dependencia, la sitúa en situaciones de desventaja en contexto de desastres.

En múltiples ámbitos, sus niveles de participación son limitados al enfrentarse a diferentes barreras: físicas, sociales, culturales, económicas, entre otras. Específicamente en la gestión de riesgo de desastre, cada vez es más importante considerar sus necesidades y capacidades; sin embargo, es necesario trascender el enfoque asistencialista y favorecer más su participación activa.

La alteración de las habituales redes físicas, sociales, económicas, ambientales y de los sistemas de apoyo afecta mucho más a las personas con discapacidad que a la población general. Además, las necesidades específicas de las personas con discapacidad se siguen integrando de manera muy limitada en los planes de recuperación y reconstrucción a largo plazo, aunque en el caso cubano es válido reconocer que las asociaciones de personas con discapacidad y otras organizaciones o instituciones, comienzan a tener sensibilidad, en algunos espacios locales.

Varios estudios<sup>19</sup> revelan que la inclusión de las necesidades y las voces de las personas con discapacidad en todas las etapas del proceso de gestión de los desastres, y especialmente durante las etapas de planificación y preparación, puede contribuir a reducir de forma significativa su situación de vulnerabilidad y aumentar la eficacia de los esfuerzos gubernamentales de respuesta y recuperación.

Por su parte, la dimensión etaria en los estudios sobre la distribución de la riqueza y las desigualdades, es abordada en términos de equidad intergeneracional, e implica cuestiones objetivas para el desarrollo económico y social de las naciones. Por poner solo dos ejemplos: el envejecimiento demográfico, como tendencia en ambos países, condiciona la necesidad del aumento en las contribuciones a la seguridad social; mientras que la concentración de vulnerabilidades entre las nuevas generaciones amenaza la sustentabilidad de sus procesos de desarrollo social.

La desigualdad varía dramáticamente de un grupo etario a otro. Aunque Cuba y República Dominicana muestran diferencias sistémicas en la estructura de la desigualdad a través de la edad, existen esfuerzos para reducir inequidades entre la población joven, como muestran las evidencias<sup>20</sup>, en el gasto público en educación, las políticas de empleo, y el tratamiento específico a la población de mayor edad.

La población infantil y las personas adultas mayores, están en mayor riesgo que otros grupos etarios, de morir, como resultado de enfermedades transmitidas por vectores, como el dengue y la malaria, y de sufrir desnutrición y enfermedades diarreicas y respiratorias, problemas que empeoran por el aumento de las temperaturas, la contaminación del aire y la escasez de agua, fenómenos relacionados con el cambio climático.

-----  
19. Ver: *“Manual de inclusión de personas con discapacidad en la preparación ante desastres.”* Proyecto DIPECHO VIII Preparación ante los desastres a partir de los conocimientos locales en contexto urbano-rural en la Costa Atlántica de Guatemala” (ECHO/DIP/BUD/2012/940006, 2013; *“Normas para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres”* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). *Manual comunitario sobre gestión inclusiva del riesgo de desastres*, Proyecto “Ponte Alerta Caribe: Armonizando herramientas y estrategias de gestión de riesgos con un enfoque inclusivo en el Caribe”, La Habana 2019; *Normas para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres*, Proyecto: Participación y protección de las personas con discapacidad en emergencias y desastres en América Central y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2006). Naciones Unidas.

20. <https://www.transparenciafiscal.gob.do/documents/20127/53350/Politica-Presupuestaria-Republica-Dominicana-2020.pdf>; <http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/12/20/que-destino-tendra-el-presupuesto-del-estado-en-2020-infografias/>

Esta desigualdad se agrava, en cuanto a niños/as y adultos/as mayores, porque son grupos particularmente vulnerables, que cargan con los costos de las acciones de generaciones pasadas, en términos de tener baja capacidad de toma de decisiones y en algunos casos de ancianos/as con necesidad de que personas respondan por ellos.

De esta forma, adoptar una estrategia ganadora de largo plazo, para crear futuros líderes en el enfrentamiento al cambio climático, se traduce en la necesidad de fortalecer la preparación específica de niños y niñas en temas asociados a la reducción del riesgo de desastre, desde la formulación de políticas educacionales a nivel local y nacional que la garanticen. Mas esta posibilidad, presupone el privilegiar una mirada de la ciudadanía al contenido y simbolismo de las infancias y a valorizar su aporte en términos innovadores.

Los actores clave con funciones decisoras en ambos países, tienen la oportunidad de integrar y fomentaren los sistemas educativos la temática del cambio climático, así como capacitar a niños y niñas, e intencionar su formación vocacional con perspectiva a futuro, hasta convertirlos/as en profesionales relacionados con el tema.

## Proceder Metodológico

---

La estrategia de investigación que se adoptó en la investigación es el estudio de caso, el cual se centró en las dinámicas socio-económicas que existen en los territorios a investigar. Constituye una perspectiva compleja para la recogida, organización y análisis de la información, mediante un formato de presentación de hallazgos, en el que se pretende no solo la elaboración, interpretación e integración sobre su significado, sentido y relevancia, sino comprender la particularidad de una situación, para distinguir cómo funcionan las distintas variables, procesos sociales y las relaciones con el entorno.

Se partió de un trabajo inicial que incluye **la identificación y revisión de documentos marcos de políticas, legales e institucionales**, formulaciones teóricas y metodológicas, informes, resultados de investigación y estudios relacionados, en ambos países, en temas medulares del proyecto, tales como movilidad inducida de la población ante situaciones de desastres, desigualdades de género, discapacidad y edades, que se pueden manifestar en el proceso.

En este sentido, se realizó la **selección de las comunidades en ambos países**, donde se realizaron los estudios de caso, sobre el criterio de haber sido afectadas en los últimos años por algún desastre o emergencia, principalmente por un evento meteorológico extremo, por lo cual su población tuvo que abandonar de manera temporal o permanente sus viviendas. En esta elección se tuvieron en cuenta estudios anteriores relacionados con la temática, el grado y la disponibilidad de información de los territorios, elementos de logística, articulaciones con centros de investigación, entre otros.

La investigación tomó como base el territorio desde su acepción de espacio vivido, poseedor de una elevada heterogeneidad social, económica, política, histórica, cultural y natural. Es por ello que se realizó una **caracterización de los territorios** objeto de la investigación, de forma holística, donde se incluyen aspectos físico-geográficos, demográficos, económicos, sociales, políticos, históricos e institucionales; así como los peligros, las vulnerabilidades, riesgos y de esas tres a los cuales han estado sometidos, entre otros aspectos que puedan servir para contextualizar la problemática.

La caracterización de los territorios resultó fundamental dado el análisis binacional que el estudio propone, y permitió un acercamiento a las dinámicas socio-espaciales de los territorios a través del análisis de los indicadores

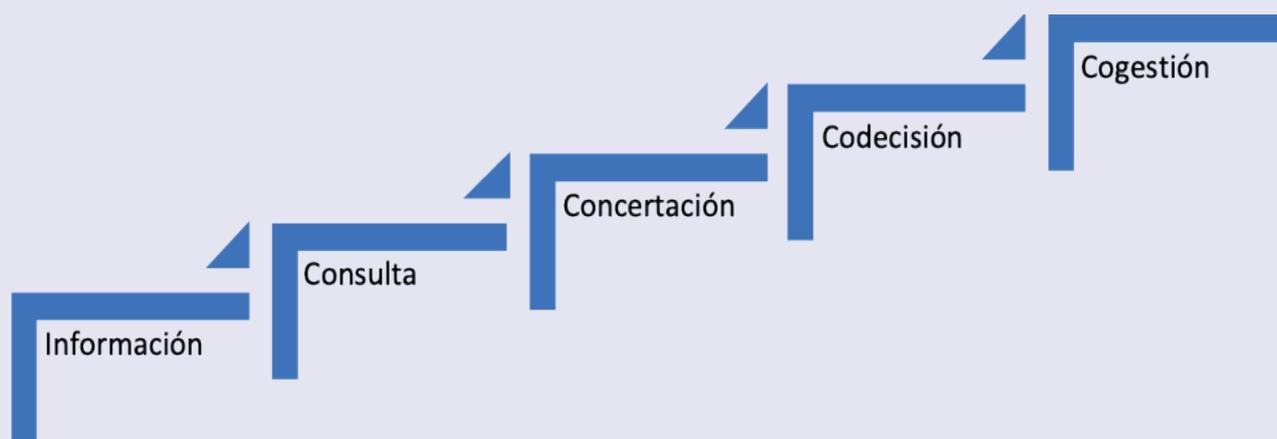
población total, características físico geográficas, extensión territorial, división política administrativa, así como otros indicadores económicos y sociales. Mediante dicha información secundaria se corrobora y se enriquecida con los datos obtenidos en el trabajo de campo. En ello, se emplearon herramientas de los Sistemas de Información Geográficas (SIG), para el procesamiento y análisis de la información espacial.

Por otra parte, se identificaron **los actores clave** de los territorios, involucrados en la gestión de riesgos, y los roles asumidos por ellos. Los actores clave formales fueron previamente identificados a partir de sus funciones en el proceso de toma de decisiones, en el nivel de gobierno y de la comunidad, unido a los representantes de organizaciones de mujeres, barriales, asociaciones de personas con discapacidad, representantes de Salud Pública, Educación Superior, etc. Por otra parte, emergieron actores clave informales durante el trabajo de campo en las comunidades, entre los que se pueden mencionar, a trabajadores por cuenta propia, líderes de casas culto cristianas, etc.

Para ello, como herramienta metodológica se utilizó el Mapa de Actores Clave<sup>21</sup>, que permitió acceder de manera rápida a la trama de relaciones sociales dadas en una zona determinada, mediante la identificación de los diferentes actores que participan en una situación de desastre en los territorios. Este mapeo permite conocer las relaciones y alianzas, los conflictos, los portavoces autorizados, y, por ende, permite seleccionar mejor los actores a los que se deba dirigir la información específica sobre tratamiento diferenciado a grupos vulnerables.

Otra herramienta utilizada es el esquema propuesto por Gallego, Fernández, & Feliu (2005) que establece grados para ubicar el estilo de participación que ha ocurrido en cada caso (Gallego, Fernández, & Feliu, 2005) citado en (Torres, Jovine, Rodríguez, & Pujals, 2017). Uno de los elementos más importantes en cualquier sistema de gestión de riesgos es la participación. En ese sentido analizamos los niveles de participación de las personas de la comunidad, como se muestra en la ilustración 1.

### Ilustración 1: Grados de participación ciudadana en políticas públicas



Fuente: tomado de (Torres, Jovine, Rodríguez, & Pujals, 2017)

21. Ver artículo de MSc. Janet Rojas, MSc. Danay Díaz y Dr. C Reynaldo Jiménez “Actores claves en la gestión de proyectos de adaptación al cambio climático. Una propuesta metodológica para su identificación.” “Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina” RPNS 2346 ISSN 2308-0132 Vol. 7, No. Extraordinario, 2019.

De acuerdo a Gallego (2005), el grado mínimo de participación es la **información**. Abarca la información ascendente (de la ciudadanía a las autoridades) y la descendente (de las autoridades a la ciudadanía). La información descendente debe ser **visible**, y llegar a toda la ciudadanía. La información disponible debe evitar su utilización propagandística. La información ascendente “implica la **gestión de sugerencias**, quejas y reclamaciones que facilite una verdadera pedagogía de la participación y que sienta las bases de un amplio y sólido proceso participativo.” (Ídem)

Subiendo un peldaño más, la **consulta**. Esta supone según los autores que nos sirven de referencia, recoger opiniones que serán o no tenidas en cuenta, pero que deben contribuir a la toma de decisiones. Sigue la **concertación**, que implica que las autoridades reconocen a la ciudadanía como experta o interesada en las cuestiones que le afectan e implica su intervención. La **codecisión** es cuando la ciudadanía es incluida en la adopción de decisiones vinculantes para las autoridades. Implica compartir el poder y un compromiso contractual con un elevado grado de implicación. (Ídem)

El último escalón en el esquema propuesto es la **co-gestión**. Implica la inclusión de ciudadanía y autoridades en la gestión de asuntos colectivos. Puede venir como consecuencia de un proceso de codecisión o adoptarse acuerdos entre instituciones públicas y el tejido social. (Ídem)

Este proceder metodológico tomó como base la integración de conocimientos y experiencias de diferentes actores territoriales, que de manera directa o indirecta forman parte del proceso de protección a la población ante la ocurrencia de eventos meteorológicos extremos, ya sean como facilitadores, responsables o beneficiarios del mismo. Para una mejor comprensión y organización de los resultados se trabajó, por un lado, con los decisores involucrados y por otro, con la comunidad.

Se elaboraron instrumentos de diagnóstico a ser aplicados en ambos países: uno, dirigido a decisores que planifican y ejecutan acciones en las diferentes etapas del proceso de movilidad inducida, y el otro, para quienes han vivenciado el proceso como beneficiarios/as (Ver Anexos 2, 3, 4 y 5).

Se utilizaron herramientas de varias disciplinas. Entre ellas, entrevistas, encuestas, grupos focales, observación no participante, entre otros. Los grupos focales fueron multiactorales y se respetaron los criterios de representatividad (equilibrio mujeres/hombres, intergeneracionales, representación estatal, organizaciones de masas, asociaciones de personas con discapacidad); así como académicos, jefes/jefas de familia, líderes y lideresas comunitarios, autoridades locales, etc.) Se utilizaron, además, herramientas de los Sistemas de Información Geográficas (SIG) para los análisis espaciales y la elaboración de mapas temáticos.

En ambos casos se indagaron las percepciones sobre la inclusión social y la participación ciudadana en situaciones de movilidad inducida ante desastres. El análisis de los resultados obtenidos permitió identificar brechas, vacíos y oportunidades desde la integración de perspectivas de género, edad y discapacidad, que existen en el proceso de movilidad inducida de la población en estos contextos.

## Abordaje con decisores

---

### Talleres

Para el trabajo con actores, ya sean responsables, facilitadores y/o coordinadores (decisores) de la protección de la población evacuada en situaciones de desastres, se realizaron talleres en ambos países con el objetivo de sensibilizar, capacitar, y levantar información, en temas de equidad de género, edad y condición de discapacidad, desde el enfoque interseccional (Ver Anexo 6). Asimismo, se propuso identificar brechas y oportunidades en las temáticas anteriormente mencionadas.

Dichos talleres, solo realizados en Cuba, contribuyen a establecer y fortalecer redes y articulaciones interinstitucionales, develar las potencialidades de diferentes centros académicos y de investigación, según sus capacidades y funciones a nivel territorial; promover el diálogo entre los diferentes actores sociales implicados en la toma de decisiones del proceso de movilidad inducida, para fomentar la integración de organizaciones y asociaciones en los niveles locales alrededor de la temática de estudio.

Uno de los instrumentos utilizados en los talleres fue el socio-drama, que permite conocer los diversos puntos de vista de los participantes, mediante la representación de cómo han vivenciado situaciones asociadas a emergencia o desastre, por concepto de evento meteorológico extremo. Este método propició un prolífico debate, desde la diversidad de posturas y matices.

Otro de los elementos a rescatar, se refiere a la utilización de video-debates a partir de productos audiovisuales relacionados con la temática, resultado de otras investigaciones, lo cual facilitó un mejor entendimiento de los roles y responsabilidades de las personas con discapacidad, mujeres, niñas y niños en los ámbitos municipal y comunitario.

Finalmente, se aplicó un cuestionario dirigido a indagar cómo se afecta la equidad en situaciones de movilidad inducida ante eventos meteorológicos extremos, según percepciones diferenciadas por sexo, edad y discapacidad. El instrumento fue elaborado por el equipo binacional, desde las particularidades de ambos contextos (Ver Anexos 2, 3, 4 y 5).

Los datos obtenidos en los cuestionarios aplicados se llevaron a formato digital en la hoja de cálculo Excel, integrada en Microsoft Office, que permite manipular datos numéricos en tablas. En dicho programa se emplearon varias herramientas para el análisis y procesamiento de la información recopilada que posteriormente fue presentada de forma escrita, tabular y gráfica (gráfico de barras).

## La entrevista en profundidad semiestructurada

---

La opción de realizar una entrevista en profundidad responde a la necesidad de acercarse a las ideas, creencias y significados otorgados por los sujetos de estudio, produciendo la información desde su propia realidad, lenguaje y cultura. Esta técnica tiene como propósito recoger una amplia gama de percepciones, sentimientos y significados que atribuye a la persona entrevistada a una serie de contenidos que le son planteados por quien entrevista.

► **A informantes clave (Decisores)**

Dirigido a identificar personas clave que puedan facilitar información sobre la realidad del ámbito sometido a debate, tomando en cuenta las diferencias de responsabilidades y roles. Es una tarea continuada para determinar cuáles son las personas o grupos que en cada momento del trabajo de campo pueden aportar información más relevante a los propósitos de la investigación<sup>22</sup>. (Ver Anexo 7)

► **A expertos**

Les brindó a los/as investigadores/as del equipo binacional herramientas teóricas y operativas en cuanto al problema estudiado, enriqueciendo de esta forma el tratamiento del mismo. Se realizó a personas consideradas expertas, a nivel nacional, provincial y municipal en temas de reducción de riesgo de desastre, peligro y vulnerabilidad, movilidad inducida, evacuación, condición de discapacidad, género, etc.<sup>23</sup> (Ver Anexo 8)

► **Grupo Focal (Decisores)**

La utilización de esta técnica proporcionó a los/as investigadores/as la posibilidad de explorar con mayor profundidad el tema de investigación<sup>24</sup>, alcanzando un mayor nivel de información respecto al proceso de movilidad inducida en contexto de emergencia y/o desastre, con enfoque interseccional para la mitigación de brechas de equidad de género, discapacidad y edad.

De igual modo, el carácter abierto y flexible de esta técnica, permite hacer de ella una herramienta de producción de datos muy valiosa en el marco de la exploración y descripción de los sentidos, significados y expectativas de las personas que participan en la investigación (Ver Anexo 9), así como contrastar comentarios, y posiciones complementarias o no, respecto al tema de la investigación.

## Abordaje en la Comunidad

---

El trabajo con la comunidad se realizó en los asentamientos previamente identificados, donde reside población que ha sido evacuada ante la ocurrencia de un huracán de gran intensidad en los últimos años. En los recorridos por la comunidad, visitando viviendas de personas que fueron partícipes de procesos de movilidad inducida, se aplicó un cuestionario elaborado por el equipo binacional.

Se emplearon, además, otras técnicas de investigación como la observación no participante, entrevista en

22. Directores/as y trabajadores/as de los Centros de Evacuación y Albergues, Delegados de Base del Poder Popular, Concejales.

23. Jefes del Órgano de la Defensa Civil, funcionarios del gobierno local, responsables del proceso de evacuación, especialistas de los CGRRD, investigadores y académicos, representantes de las asociaciones de personas con discapacidad, entre otros, todos a nivel nacional, provincial y municipal.

24. Participan los representantes de los Órganos de la Defensa Civil, los Grupos de Reducción de Riesgo de Desastre de los territorios, representantes de la Cruz Roja, de los Gobiernos Municipales, de las Asociaciones de Personas con Discapacidad.

profundidad semiestructurada a informantes clave, que permitió elaborar “**storytelling**”, acerca de las vivencias de mujeres durante el proceso de evacuación ante la ocurrencia de eventos meteorológicos extremos.

La realización del trabajo en las comunidades, fue coordinada con las autoridades locales. En el caso de Cuba, con la Defensa Civil y el Gobierno Municipal, de conjunto con líderes formales e informales a nivel comunitario y actores clave. Al igual, en República Dominicana, se coordinó especialmente con los gobiernos locales para identificar a líderes comunitarios y encargados por parte de la Defensa Civil a nivel local.

## Observación no participante

---

Se desarrolla dentro de un proceso social real, en contacto directo e inmediato con los actores sociales. Permite realizar una observación reflexiva crítica del proceso investigado, que posibilita captar determinados significados y sentidos que otorgan los sujetos a sus acciones y prácticas en las circunstancias observadas, específicamente en los centros de evacuación o albergues y en las comunidades vulnerables.

## Entrevista en profundidad semiestructurada a informantes clave<sup>25</sup>

---

Se les realizó a los actores clave en el ámbito comunitario<sup>26</sup> que pudieron ofrecer desde sus vivencias y nivel de protagonismo, información considerada relevante para la investigación.

## Storytelling

---

Consiste en el análisis y transcripción que efectúa un investigador/a del relato que realiza una persona sobre las vivencias más destacadas de acontecimientos en momentos específicos de su vida. Presupone un proceso de indagación a través de entrevistas y charlas entre investigador/a y protagonista. (Ver Anexo 10)

En este sentido se realizaron seis historias contadas, donde se intencionó que las protagonistas fueran mujeres que hubiesen vivenciado el proceso de movilidad inducida y la evacuación, tomando en consideración otros elementos como, personas a su cuidado, edad y condición de discapacidad. (Ver Anexo 11)

-----  
25. Ver fundamentación del uso de la técnica en el acápite anterior dedicado a decisores.

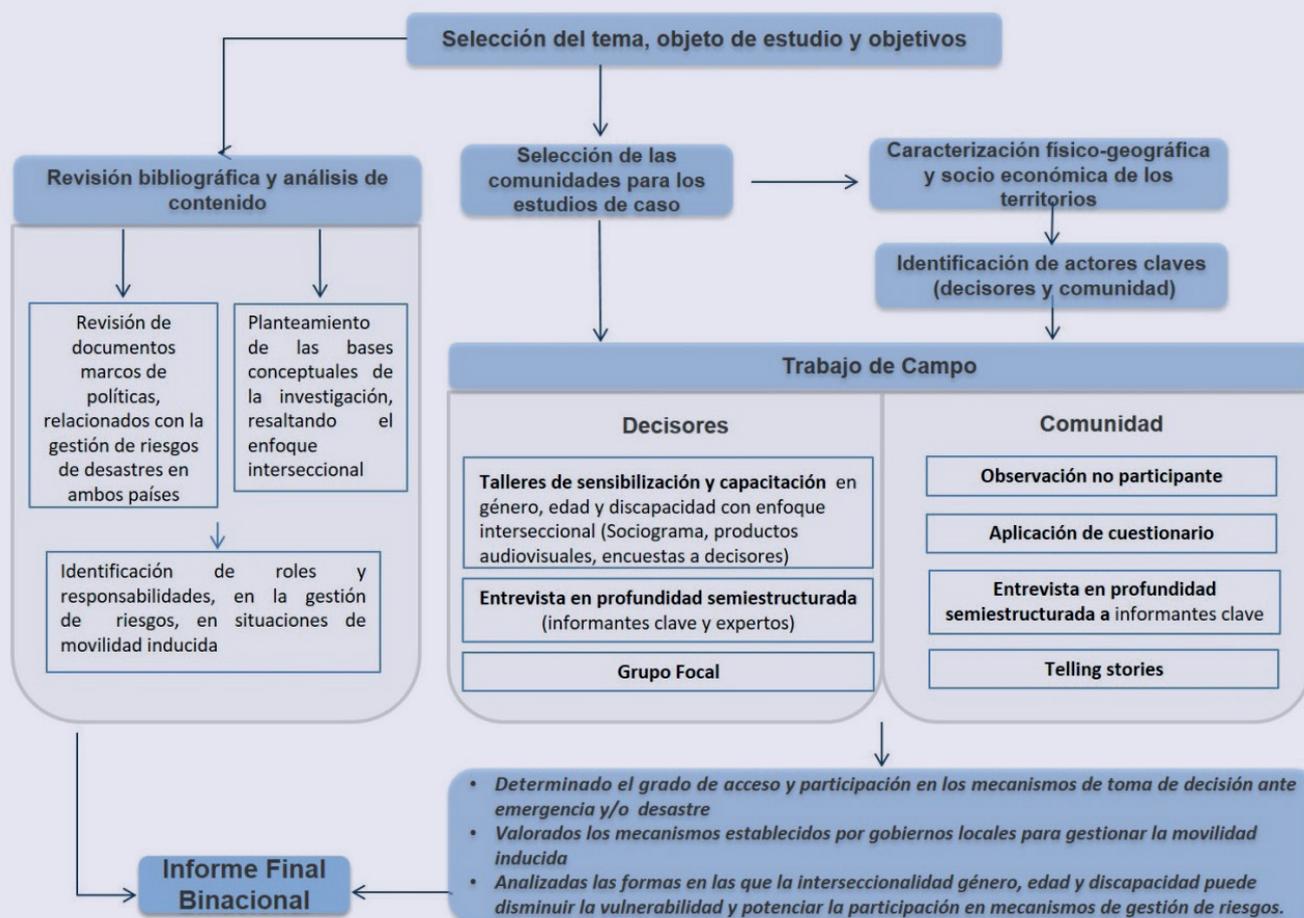
26. Delegado de Base del Poder Popular, médico de la comunidad, representantes de organizaciones barriales, activistas comunitarios, personas que brindan sus casas como albergues.

## Cuestionario

Se aplica un cuestionario para indagar en la comunidad sobre las vivencias en situaciones de movilidad inducida ante eventos meteorológicos extremos, así como brechas de equidad de género, edad y discapacidad. El instrumento fue elaborado por el equipo binacional, desde las particularidades de ambos contextos, y durante el proceso de operacionalización de los objetivos de la investigación, se identificaron por parte del equipo en República Dominicana, fuentes de información que complementó la aplicación del cuestionario.

A partir de la información recopilada, tanto documental, levantamiento en el campo y la suministrada por otras fuentes, se realizó el procesamiento y análisis de los resultados lo que permitió dar respuesta a los objetivos de la investigación y la ulterior redacción del informe final (Figura 1).

**Figura 1: Flujograma metodológico de la investigación**



Fuente: Elaborado por el equipo de investigación

## Cuestiones de la selección de la muestra

---

La selección de la muestra se refiere a los procedimientos empleados para identificar las unidades de observación que la integrarán. Se integran y triangulan distintas fuentes y métodos de recolección de datos (archivos, cuestionarios, entrevistas y observaciones). Se identificaron aspectos que actúan como condicionantes en la selección muestral:

**De la fase de planeación.** La población en estudio y la amplitud del área geográfica a cubrir, así como la escala para la que se pretende generar estadísticas, influyó en las decisiones sobre el esquema de muestreo.

**De la fase de diseño conceptual.** La amplitud de los valores, como factor que incide en la determinación del tamaño de la muestra, permite obtener la representatividad deseada en las estimaciones correspondientes.

Se utiliza el muestreo *no probabilístico* (determinístico), donde el cálculo del tamaño y selección de la muestra se basan en juicios y criterios subjetivos<sup>27</sup>. Es una técnica en la cual la persona que investiga selecciona muestras basadas en un juicio subjetivo en lugar de hacer la selección al azar. Por lo tanto, se desconoce la probabilidad de selección de las unidades de la población bajo estudio, y no es posible establecer la precisión respecto a niveles de confianza predefinidos.

El muestreo no probabilístico es más útil para estudios exploratorios como la encuesta piloto (*una encuesta que se implementa en una muestra más pequeña, en comparación con el tamaño de muestra predeterminado*). El muestreo no probabilístico se utiliza donde no es posible extraer un muestreo de probabilidad y se lleva a cabo mediante métodos de observación, heurístico, así como se utiliza ampliamente en la investigación cualitativa<sup>28</sup>.

No obstante, esta restricción, el muestreo determinístico representa una alternativa viable para nuestra investigación. Fueron encuestadas un total de 236 personas en ambos países, de ellos 160 del sexo femenino (67.8%) y 76 sexo del masculino (32.0%), con un rango de edad que oscilaba entre 12 y 89 años. El 33% del total eran decisores (77 personas) y el 67% personas de la comunidad (159 personas). En ellas se trabajó con 19 personas con discapacidad auditiva, físico-motora, intelectual y débil visual.

El estudio abarcó a personas con responsabilidades de gobierno, defensa civil, educación, salud pública, organizaciones de personas con discapacidad, asociaciones de mujeres (Federación de Mujeres Cubanas, FMC, en el caso de Cuba) a nivel municipal y provincial, entre otros; y para la comunidad, a personas residentes, actores clave de las comunidades, médico/a y enfermera/o, escuelas, entre otros.

-----  
27. Para el caso de Cuba, se aseguró por parte de las autoridades locales el acceso a los lugares de trabajo.

28. <http://www.sc.edu/es/plwlmuj/ebalECTS/praktikak/muestreo>



3

4

---

**Breve  
caracterización de  
las comunidades  
de estudio**

5

---

# Breve caracterización de las comunidades de estudio<sup>29</sup>

# 4

La caracterización de los territorios objetos del estudio es fundamental dado el análisis binacional que el estudio propone.

En Cuba, el trabajo de campo (levantamiento de información primaria) se realizó en tres municipios y tres Consejos Populares de estos municipios. En República Dominicana se realizó en siete comunidades distribuidas en varios municipios de tres provincias (Tabla 1).

29. En los anexos se amplía la caracterización, a modo de situar con mayor amplitud elementos de los contextos locales que enriquecen el análisis de las evidencias encontradas.

**Tabla 1: Territorios donde se realizaron los trabajos de campo en Cuba y República Dominicana**

País	Provincia	Municipio	Comunidades
República Dominicana	Monte Cristi	Monte Cristi	Castañuelas
			Loma de Castañuelas
	María Trinidad Sánchez	María Trinidad Sánchez	La Islita Riomar
	Samaná	Samaná	Las Galeras
			Loma Atravesada
			La Llanada en Medio
Cuba	Santiago de Cuba	Santiago de Cuba	Rincón Abajo
	Camagüey	Nuevitas	Boniato
	Villa Clara	Caibarién	Santa Rita
			Centro Histórico

Fuente: Elaborado por el equipo de investigación

El trabajo de campo en Cuba se realizó en comunidades de los municipios Caibarién, de la provincia Villa Clara; Nuevitas, de la provincia Camagüey; y en el municipio Santiago de Cuba, en la provincia del mismo nombre. En el caso de República Dominicana, se desarrolló en las localidades de Castañuelas y Loma de Castañuelas, en la provincia Montecristi; La isleta Río Mar, de la provincia María Trinidad Sánchez; Loma Atravesada, Las Galeras, Rincón Abajo, Llanada al Medio, de la provincia Samaná. (Ver Anexo 1 Caracterización socio-económica de los municipios)

## República Dominicana

---

### Provincia Samaná (Municipio Samaná)

La provincia Samaná ocupa la península del mismo nombre, situada en la región Cibao Nordeste, al norte del país. Su cabecera provincial es el municipio Samaná. La provincia está constituida por 3 municipios, 3 distritos municipales, 21 secciones, 195 parajes, 43 barrios y 81 sub-barrios, en una extensión territorial de 862.82 km<sup>2</sup>. En el año 2010 la provincia contaba con 34,679 viviendas distribuidas en todo el territorio, donde reside una población de 101,494 habitantes; donde fueron identificadas aproximadamente 503 viviendas afectadas distribuidas en 42 barrios/parajes (Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana, 2010).

Esta provincia tiene características geográficas muy particulares, como lo son zonas predominantemente montañosas, suelos y material rocoso vulnerables a deslizamientos, y una alta pluviometría, lo cual activa dichos procesos, y provoca además crecidas tanto lentas como repentinas y muy peligrosas. Por otra parte, su condición de península la expone de manera significativa a fuertes vientos alisios, especialmente cuando las comunidades se localizan en zonas altas, y además a marejadas en las costas. Si todo esto no fuera suficiente, el proceso de urbanización sin considerar una planificación adecuada del sistema hídrico provoca inundaciones pluviales.

### Provincia Monte Cristi (Municipio Monte Cristi)

La provincia de Monte Cristi está situada en la región Cibao Nordeste, al norte del país, su cabecera provincial es el municipio Monte Cristi y está constituida por 6 municipios, 4 distritos municipales, 34 secciones, 172 parajes, 54 barrios y 80 sub-barrios. Al año 2010 la provincia contaba con 40,648 viviendas en las cuales se distribuían 109,607 habitantes en un territorio de 1,885.81 km<sup>2</sup>. En la provincia fueron identificadas 1 051 viviendas afectadas por una o varias de las amenazas, de estas 98 viviendas total (43) o parcialmente (55) destruidas.

La mayor parte de estas viviendas afectadas se localizan en Castañuelas y representan el 42.9% del total de viviendas con algún nivel de daño, el segundo territorio más afectado fueron los barrios Los Solares-Los Sapos en el distrito municipal Palo Verde, donde está ubicado el 19.3% del total de viviendas afectadas en la provincia, y la tercera comunidad más afectada fue Loma de Castañuelas con un 7.6 % del total.

## Provincia María Trinidad Sánchez (Municipio Nagua)

La provincia de María Trinidad Sánchez está situada en la región Cibao Nordeste. Al norte del país, su cabecera provincial es el municipio Nagua, y está constituida por 4 municipios, 6 distritos municipales, 30 secciones, 303 parajes, 97 barrios y 119 sub-barrios.

En el año 2010 la provincia contaba con 46,765 viviendas distribuidas en una extensión de 1,206.50 km<sup>2</sup>, donde fueron identificadas 948 viviendas afectadas, distribuidas en 33 barrios/parajes. De ellas, 24 ha sido afectadas por la acción de las inundaciones. Debido a su localización y sus características geográficas, María Trinidad Sánchez se expone a diversas amenazas derivadas de los efectos provocados por huracanes.

## Cuba

### Provincia Santiago de Cuba (Municipio Santiago de Cuba)

El municipio Santiago de Cuba es uno de los nueve municipios de la provincia homónima y donde se localiza la capital provincial, al sur de la región oriental del país. Con poco más de medio millón de personas (509 971 habitantes) es el municipio con mayor cantidad de población de Cuba y posee una extensión territorial de 1 023,8 km<sup>2</sup>.

El territorio se divide política y administrativamente en cuatro Distritos<sup>30</sup> y 27 Consejos Populares<sup>31</sup>, cuya demarcación coincide con las Zonas de Defensa, por lo que el municipio cuenta 27 zonas que se activan en tiempo de desastres.

Por su posición geográfica y su orografía, se encuentra sometido a los efectos de diferentes fenómenos atmosféricos que generan afectaciones por fuertes vientos tales como: frentes fríos, bajas extratropicales, tormentas locales severas y ciclones Tropicales, siendo estos los de mayor frecuencia de ocurrencia.

La topografía irregular del territorio está formada por numerosas laderas y cimas, que, combinadas con las intervenciones antrópicas, interrumpen los cauces naturales y la capacidad de absorción de los suelos y catalizan procesos de inundaciones en presencia de lluvias intensas o continuas, que se intensifican cuando ocurren eventos hidrometeorológicos extremos.

En el municipio Santiago de Cuba existen aproximadamente 71 000 personas a proteger ante la ocurrencia de fuertes vientos a causa de huracanes de categorías 3, 4 y 5, lo que representa el 14 % de la población provincial. El por ciento más elevado de población a proteger del municipio se encuentra en la Comunidad Boniato (8,8%), donde se realizó el trabajo de campo. Boniato posee una extensión territorial de 42.4 km<sup>2</sup> y una población de 33 340 habitantes, de los cuales 3 414 se considera en riesgo de peligros hidrometeorológicos y de ellos 2 947 afectados por vientos de gran intensidad de huracanes de categorías 3-5.

30. Subdivisión territorial mayor dentro del municipio.

31. Demarcación territorial donde actúan y a la vez son representados, los órganos del Poder Popular Municipal, Provincial y Nacional.

## Provincia Camagüey (Municipio Nuevitas)

El municipio Nuevitas es uno de los trece municipios de la provincia Camagüey, y se localiza al noreste de la región central del país. Comprende un área de aproximadamente 1492km<sup>2</sup> y cuenta con una población de 61 625 habitantes, determinando una densidad de 81,55 hab/km<sup>2</sup>. El territorio se divide política y administrativamente en 7 Consejos Populares, cuya demarcación coincide con las 7 Zonas de Defensa que se activan en tiempo de desastres.

Una de las características físico-geográficas más significativas del municipio son sus costas, relacionadas con la presencia de una bahía con estructura en forma de bolsa y la existencia de un fondo de mediana profundidad, cuya amplitud de la bahía genera su propio sistema de oleaje por la persistencia y fuerza de los vientos, afectando las zonas bajas del interior de la misma.

Por otra parte, posee una extensa área de playa (Playa Santa Lucía) con una pendiente submarina suave, de poca profundidad, solo protegida por la barrera coralina, y una topografía llana y baja adyacente, lo que provoca que, tanto el efecto de la surgencia como del oleaje afecten con más intensidad esta área del municipio. Las características de este litoral hacen posible la afectación del oleaje, no solo asociada a los huracanes, sino al generado por fuertes vientos y/o posterior al paso de frentes fríos.

El Consejo Popular Casco Histórico, es la zona de defensa de mayor afectación ante el paso de huracanes categoría 1 o 3; el cual cuenta con aproximadamente 10 316 habitantes, y de ellos poco más de 4 000 califican como población a proteger. El asentamiento costero Santa Rita, perteneciente a este CP y donde se realizó el levantamiento, cuenta con cerca de 700 personas. Dada las condiciones físico-geográficas de la zona costera donde este se localiza, es altamente vulnerable a peligros hidrometeorológicos, por lo que la totalidad de sus pobladores son evacuados ante la ocurrencia de fenómenos de este tipo.

## Provincia Villa Clara (Municipio Caibarién)

El municipio Caibarién es uno de los trece municipios de la provincia Villa Clara, y se localiza al noroeste de la región central del país. Desde el punto de vista territorial, es el municipio más pequeño de la provincia, con una extensión de 386km<sup>2</sup>. Cuenta con una población de 40 435 habitantes y una densidad poblacional de 102 hab/km<sup>2</sup>. El territorio se divide política y administrativamente en 7 Consejos Populares y 6 Zonas de Defensa, que se activan en tiempo de desastres.

En aproximadamente 130 años, el territorio ha sido afectado por cerca de 40 de ciclones tropicales, 18 huracanes y 3 huracanes intensos. Luego de 50 años sin afectaciones directas de huracanes de gran intensidad, el municipio sufrió el embate del huracán Irma de categoría 5 en la escala Saffir-Simpson, con vientos sostenidos entre los 215 y los 240km/h, y rachas superiores.

El Consejo Popular Caibarién III (Van Troi-Cambaíto) con una población de aproximadamente 13 412 habitantes, y dentro de este en la comunidad Van Troi III y el asentamiento informal “La Línea”, donde se realizó el trabajo de campo, tiene condiciones físico-geográficas de zona costera, la cual es altamente vulnerable a peligros hidrometeorológicos.



4

5

---

## Análisis de los resultados

En este acápite se realiza un análisis del grado en que se alcanzaron los objetivos propuestos en el trabajo y se plantean las principales conclusiones de la investigación.

6

---

# Roles y responsabilidades en la gestión de riesgos y la respuesta ante emergencias y/o desastres

---

La protección civil es vital para cualquier nación, por lo que debe ser una labor de Estado y de todos los que integran la sociedad, de forma que se adecúen a las particularidades de cada contexto. La reducción de riesgo de desastres en Cuba y República Dominicana se sustenta en marcos legales que comprenden leyes, decretos y resoluciones ministeriales entre otros, y cuenta con una sólida base institucional para su implementación y el control de su cumplimiento.

En Cuba, luego de la Revolución de 1959, el gobierno adoptó sus primeras medidas en apoyo a la reducción de riesgo. En 1962 surge la Defensa Popular, que se transforma en Sistema de Medidas de Defensa Civil mediante la Ley 1194 de julio de 1966. El Capítulo XIV de La Ley 75 de la Defensa Nacional del 21 de diciembre de 1994, 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.

El sistema funciona en todo el país y refuerza las labores de movilización, planificación para casos de emergencia; sistemas de alerta temprana; recuperación y reparación urgente; búsqueda y rescate en los núcleos de contaminación y destrucción; reducción de riesgos, de vulnerabilidades.

La Defensa Civil está organizada en todo el territorio en base a la división político administrativa y la correspondiente estructura del Estado. Los Gobernadores en las provincias y los Intendentes en los municipios son los jefes de la Defensa Civil en sus territorios. *Las medidas adoptadas son de obligatorio cumplimiento para toda la población*, y deben ser coordinadas y ejecutadas por los organismos estatales, las entidades económicas e instituciones sociales, con la participación de toda la población.

## 5.1

---

Los Gobiernos Locales juegan un papel determinante en el proceso de la gestión para la reducción de riesgo de desastre. Los Consejos Populares, como parte de estos órganos de gobierno, son responsables de ejecutar e informar las actividades que realizan las entidades y la población en sus respectivos territorios, incluyendo aquellas relacionadas con la reducción de riesgo de desastres.

Estos deben actuar además en estrecha coordinación con las organizaciones sociales de su área de acción, como los CDR y la FMC, así como asociaciones de personas con discapacidad, organizaciones estudiantiles; las cuales figuran como células de movilizaciones de la población para asumir acciones locales de preparación, prevención, evacuación y recuperación.

Esta descentralización de responsabilidades, unida a la participación de la población en los procesos de desarrollo y de reducción de riesgo de desastres a nivel local, contribuye en gran medida a minimizar pérdidas económicas y de vidas humanas. No obstante, la participación ciudadana debe alcanzar un rol más activo en este proceso, necesidad expresada por decisores y autoridades locales en los talleres de sensibilización y grupos focales a estos, entrevistas a expertos (Anexo 5) y cuestionarios aplicados a las comunidades y tomadores de decisiones.

Junto a esto, aun cuando el gobierno cubano despliega estrategias y medidas para la preparación comunitaria, que contribuyen de manera significativa a la reducción de la vulnerabilidad de la población y de la economía, es necesario continuar con las labores de capacitación, identificar el nivel de conocimiento que tiene la población, conocer en qué aspectos se debe profundizar y/o capacitar, en particular en las comunidades en situación de vulnerabilidad, así como elevar y fortalecer la conciencia frente a los desastres, intencionando enfoques más inclusivos, desde diversas perspectiva como el género, la discapacidad, la edad y otros.

La Defensa Civil cubana establece planes de protección a la población, donde se contemplan las fases de respuestas a eventos meteorológicos extremos, que son: Fase Informativa, Alerta, Alarma y Recuperación; durante las cuales se realizan acciones específicas en cada etapa.

En la **Fase Informativa** la población debe mantenerse informada, seguir las orientaciones de Defensa Civil, y precisar medidas de protección de las viviendas y entidades económicas.

Al declararse esta fase, los diversos actores sociales se activan para liderar el proceso de evacuación, entre ellos, el Órgano de la Defensa Civil, organizaciones de masas, donde se puede particularizar la FMC, y asociaciones que representan a personas con discapacidad<sup>32</sup>, entre otros. Estos últimos, se han ido incorporando paulatinamente al proceso de preparación y, además son encargados de comunicarles y mantener informados a aquellas personas que, por su discapacidad, pueda dificultárseles su nivel de información acerca de la ocurrencia del evento meteorológico, en especial personas con discapacidad auditiva, visual o mental, así como a las personas adultos/as mayores, en especial aquellos/as que viven solos/as y en condiciones menos favorables.

En la **fase Alerta ciclónica** se debe cumplir todas las normas de comportamiento durante la ocurrencia del fenómeno, tanto individual como institucionalmente, así como las orientaciones de DC al respecto, como son: proteger las viviendas contra fuertes vientos e inundaciones; retirar antenas, materiales de construcción y escombros que puedan ser arrastrados por el viento; preparar faroles, velas y linternas, limpiar tragantes y desagües, y proceder a la evacuación si fuera necesario.

-----  
32. ACLIFIM, ANSOC, ANCI.

Durante la *fase de Alarma ciclónica* se deben seguir las orientaciones de Defensa Civil, procediéndose a una evacuación disciplinada; en caso de inundaciones, no transitar por lugares inundados ni tocar cables del tendido eléctrico; no pescar en embalses crecidos; así como permanecer en la vivienda o en el lugar de evacuación.

Finalmente, en la *fase Recuperativa* se debe dar a conocer la situación del territorio afectado, divulgando las medidas de Defensa Civil que orientan los órganos de dirección creados, como: regresar organizadamente a los hogares; cumplir las medidas higiénico-sanitarias orientadas sobre todo al agua para evitar enfermedades y participar en las tareas de restablecimiento de la comunidad.

En Cuba se utiliza la política informativa como elemento fundamental para dar a conocer cada fenómeno, sus fases y las acciones que se llevan a cabo para enfrentarlo, en estrecha coordinación con las autoridades y entidades vinculadas con la detección y el seguimiento de los desastres. Esta política activa una red de instituciones, centros científicos, medios de difusión masiva, así como órganos y organismos estatales, además de la población en general.

Asimismo, se utilizan diferentes espacios informativos públicos, tales como noticiarios, menciones radiales, spots de televisión, mesas redondas, programas especiales, conferencias, carteles, anuncios de revistas, exposiciones, y otros. A estos medios masivos de comunicación se integran otros alternativos como los radioaficionados y colómbófilos, que ayudan en el proceso de información a todo el pueblo, aunque se debe potenciar el uso del lenguaje inclusivo y de género para hacerlos más accesibles.

A pesar de los esfuerzos por preservar la vida y los bienes de las personas y del Estado, se impone ampliar el espectro: además de intencionar la actividad informativa, debe implementarse una estrategia de comunicación cuya esencia radique en la centralidad del acceso a la información como elemento clave para todos y todas, que de manera integral abarque todos los tipos de desastres, donde se focalicen grupos poblacionales específicos, según sus niveles de riesgo, necesidades específicas y posibilidades de respuesta ante los eventos.

En este sentido, se hace necesario diseñar un programa que organice a corto, mediano y largo plazo, el fomento desde edades tempranas de una cultura en la población que favorezca la concientización y genere actitudes consecuentes en la prevención y preparación para el enfrentamiento y la recuperación ante estos eventos. Es por ello que el Ministerio de Educación (MINED), en coordinación y bajo la orientación del Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil, incorpora en el proceso docente educativo aspectos relacionados con la preparación y divulgación de medidas de reducción de desastres.

Por otro lado, existe una disposición donde se establece la obligatoriedad de los “Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo de Desastres”<sup>33</sup>, con el empleo del potencial científico del país<sup>34</sup>, lo que deriva en un importante instrumento para la gestión del riesgo y la toma de decisiones de los órganos de gobierno, para la prevención de desastres. En este sentido, es importante reflexionar sobre la necesidad de la integración de caminos metodológicos para mitigar los vacíos existentes en el enfoque interseccional, desde la práctica social, para aportar recomendaciones concretas sobre este particular en ambos países.

En la gestión y reducción de riesgo y la respuesta ante emergencias y/o desastres la participación ciudadana es un factor clave, ya sea desde el plano individual, familiar o comunitario, donde media el compromiso social de

33. Directiva No. 1/2010, del Presidente del Consejo de Defensa Nacional de Cuba, para la Reducción de Riesgo de Desastre.

34. Ver *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; así como la objetividad en la implementación de los planes de reducción de desastres*. Colectivo de autores. Coordinadores Rosendo Mesías y Maydelis Gómez. Defensa Civil de Cuba y PNUD, 2017.

cada individuo con su entorno, o desde la perspectiva interrelacional con el resto de los actores estatales y no estatales territoriales.

Sin embargo, las estrategias, planes y normativas estatales, se enfocan principalmente en la protección de la población ante emergencias y/o desastres, y no en la participación de esta en la elaboración o análisis de las mismas. Cabe destacar que las autoridades de la Defensa Civil, convocan a la participación ciudadana en labores relacionadas con la prevención, aseguramiento de bienes y vidas humanas, disciplina social antes, durante y después de la ocurrencia o amenaza de desastres, así como en la limpieza y control en la fase recuperativa.

En este sentido, órganos de gobiernos como el Consejo de Administración Municipal (CAM), que figuran como responsables durante los procesos de evacuación al activarse las Zonas de Defensas, reciben *asesorías de instituciones académicas y de investigación* en temas de género, de relaciones intergeneracionales y discapacidades, para la gestión de riesgos de desastres. De ahí la importancia de la capacitación sistemática de su funcionariado.

La Tabla 2 muestra los criterios de las personas decisoras encuestadas, en cuanto a la *periodicidad* de la realización de actividades donde se abordan elementos relacionados con estas temáticas en el CAM, donde se observa que la respuesta más frecuente es mensual o trimestral. No obstante, es importante destacar el elevado número de personas encuestadas con poder de decisión que no responde la pregunta, lo cual sugiere que falta claridad en la regularidad con que se trabajan estos (Tabla 2).

**Tabla 2: Asesoría de instituciones académicas e investigativas en temas de género, generacional y discapacidad al CAM, a partir de los resultados de la encuesta aplicada a personas en puestos de dirección.**

Periodicidad	Frecuencia	Porcentaje
Mensual	16	21.9%
Trimestral	17	23.3%
Semestral	5	6.6%
Anual	6	8.2%
Otros	5	6.6%
Nunca	5	6.6%
No responde	19	26.0%
Total	73	100%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a decisores en Cuba, elaborado por el equipo de investigación.*

Las asesorías se realizan a través de cursos de capacitación en temas de desastres, talleres, debates, actualización de datos demográficos, conferencias e intercambios con centros de educación superior. No obstante, estas actividades no se realizan de manera sistemática, y en muchos casos, se desarrollan como parte de proyectos de colaboración, lo que reafirma la baja frecuencia e intencionalidad de las mismas. Además, cuando se aborda

las temáticas de género, discapacidad o generacional, se hacen de manera independiente, sin intencionarse la mirada interseccional enfocada e integrada a situaciones de emergencias y/o desastres.

En el caso de Cuba, es importante resaltar que los espacios de formación son principalmente técnicos, y aún no logran conectar con otros enfoques sociales que de manera integral conduzcan a análisis más holísticos, contribuyendo así con la toma de decisiones en la reducción de riesgos de desastres desde una perspectiva cualitativa, participativa, inclusiva e interseccional.

Es por ello que, en correspondencia con lo anterior, durante el trabajo de campo desarrollado en los tres municipios cubanos seleccionados, fueron capacitados 73 decisores y personas que coordinan y/o gestionan procesos de evacuación, vinculados a 20 organismos e instituciones territoriales<sup>35</sup>. De esta forma se contribuyó a mejorar el rol de las organizaciones e instituciones vinculadas o encargadas del proceso de gestión de riesgo de desastres, con el fomento de la perspectiva inclusiva, con enfoque de género, que analizó de manera diferenciada las particularidades de los diferentes grupos poblacionales, según el heterogéneo substrato social, económico, histórico y cultural existente en la sociedad cubana.

De igual forma la incorporación de esta visión más integral, inclusiva y diferenciada en las estrategias de las diferentes institucionales implicadas, va a favorecer el trabajo intersectorial, el empleo de un lenguaje común, y el diseño e implementación de políticas más efectivas y eficaces que mejoren el proceso de gestión

El ejercicio de capacitación propuesto por esta investigación se realizó en los talleres de formación realizados, donde fueron sensibilizados/as los participantes en temas de género, edad y discapacidad desde la perspectiva interseccional aplicada a contextos de emergencias y/o desastres. Mediante métodos didácticos y participativos de construcción de conocimiento los/as decisores/as se apropiaron o reforzaron el aprendizaje en las temáticas señaladas, intercambiaron roles “poniéndose en la piel de las personas vulnerables durante el proceso de evacuación”, e identificaron posibles acciones para mejorar y fortalecer el trabajo conjunto.

Por otra parte, la *evacuación de la población* es una medida inherente a los países que sean capaces de contar con un sólido sistema de protección o Defensa Civil y una férrea voluntad política. En Cuba se dedica especial atención a la evacuación oportuna desde las áreas de riesgo hacia zonas seguras, preservando la vida como prioridad. Ello constituye una de las medidas más complejas del Sistema de la Defensa Civil, debido a la carga psicológica que manifiesta la población durante la evacuación, la gran cantidad de personas que intervienen, la necesidad de una estrecha colaboración intersectorial para la satisfactoria realización del proceso, y por tener que garantizar las condiciones en los lugares hacia donde la población será trasladada.

Para el caso cubano, las instalaciones previstas para la protección de la población evacuada en situaciones de desastres son: casas de familiares o vecino/as, entidades educativas, obras ingenieriles (túneles) de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), y otros lugares designados por la Defensa Civil como centros de protección-evacuación.

-----  
35. Defensa Civil (Nacional, Provincial y Municipal), Centros de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres (Provincial y Municipal), Grupo de Peligro Vulnerabilidad y Riesgo (PVR) (Provincial y Municipal), Asociación Cubana de Limitados Físicos “ Motores (ACLIFIM) (Municipal), Asociación Nacional de Sordos de Cuba (ANSOC) (Municipal), Asociación Nacional de Ciegos y Débiles Visuales (ANCI) (Municipal), Federación de Mujeres Cubana (Municipal y Comunitario), Centro Nacional de Investigaciones Sismológicas (CENAI), Agencia de Medio Ambiente (AMA) (Nacional), Consejo de Administración Municipal (CAM), Partido Comunista de Cuba (Municipal), Educación (Municipal), Salud (Municipal), Asamblea Municipal del Poder Popular , Delegación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (Municipal), Universidad Central de Las Villas “Martha Abreu”, Comités de Defensa de la Revolución , Fuerzas Armadas Revolucionarias, Cruz Roja e Instituto de Planificación Física (Municipal).

La mayoría de los centros de acogida de la población evacuada son escuelas con régimen interno previamente identificadas, que cumplen con los requisitos para asumir su recepción, control y estancia. Estas cuentan con locales que se emplean como dormitorios, además de cocina, enfermería, algunas con servicios estomatológicos, cámaras de congelación y almacenamiento de alimentos, y otros servicios. La selección de los centros de evacuación, así como su acondicionamiento e inspección técnica y estructural, forma parte de la fase de planificación del proceso de evacuación<sup>36</sup>.

En la *selección de los centros de evacuación* inciden una serie de elementos que a continuación se exponen según el orden de prioridad que les fue designado por los decisores encuestados: infraestructuras buenas, seguras y confortables; presencia de servicios médicos; condiciones higiénico sanitarias adecuadas; garantía de agua potable y alimentación.

Por otro lado, las acciones que se realizan desde el momento que se declara la Fase Informativa, durante el proceso de *movilidad inducida* de la población hacia los lugares de recepción, su estancia en ellos y el retorno a sus hogares, contemplan en su gestión algunos aspectos relacionados con la prioridad y el trato diferenciado a grupos considerados a priori vulnerables como personas con alguna discapacidad, niños/as, mujeres, sobre todo embarazadas, o adultos/as mayores.

Durante el proceso de movilidad de la población hacia los centros de acogidas, los territorios destinan medios de transportes, entre ellos, automotores, ómnibus y carga, medios de tracción animal y medios alternativos.

Por otra parte, durante el periodo de evacuación es necesario hacer cumplir los deberes y derechos tanto de las personas evacuadas como de aquellas que apoyan el proceso establecido. Existe un Reglamento Disciplinario para los centros de evacuación que toma en cuenta la protección y el cuidado de la población evacuada, así como establece sus deberes y derechos, así como de los gestores de los centros. En este documento queda referido de manera explícita aspectos relacionados con el trato específico a grupos vulnerables como personas con discapacidad, adultos/as mayores, niños/as, embarazadas y mujeres en general. (Ver Anexo 12)

Ejemplo de algunas de estas disposiciones son la asignación de locales de forma diferenciada para mujeres embarazadas, personas con discapacidad, mujeres con niños/as; la emisión de partes diarios al puesto de Dirección del Consejo de Defensa de la Zona por categorías de edades; así como el reporte al centro de elaboración de los comensales por categoría de edades de forma diaria.

Es importante resaltar la importancia de la participación activa de las personas con condición de discapacidad, sus familiares, y sus organizaciones representativas, en el diseño, la toma de decisiones, la planificación, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las acciones, siguiendo el precepto de “Nada sobre nosotros/as, sin nosotros/as”. Asimismo, tener en cuenta a los/as adultos/as mayores en la gestión del riesgo garantiza contar con la sabiduría, la experiencia acumulada, sus contribuciones y aprendizajes, en aras de hacer el proceso más eficiente e inclusivo.

En este sentido, es pertinente realizar un análisis que remarque la necesidad de lograr diagnósticos más diferenciados que permitan acciones más precisas. Este particular, pasa por replantearse la concepción de la vulnerabilidad bajo los lentes de la interseccionalidad y en contextos particulares.

---

36. La preparación de Defensa Civil en el Sistema Nacional de Educación. Revista de la Defensa Civil de Cuba, 2009.

## República Dominicana

Si bien es cierto que en República Dominicana se han observado importantes avances orientados a mejorar de forma más efectiva la gestión de riesgos, aún persisten importantes brechas que continúan marcando diferencias al momento de la ocurrencia de un fenómeno natural, sobre todo matizadas por los lugares de residencia, la estructura de la vivienda y la condición social.

Tales diferencias se observan tanto en los asentamientos humanos que residen en zonas vulnerables próximas a cañadas y/o ríos que generalmente coinciden con ser asentamientos de familias vulnerables<sup>37</sup>. Pero también un gran porcentaje de población rural que reside en viviendas con debilidad estructural (un 38% con paredes de madera según ENHOGAR 2018).

**Tabla 3: Relación de tormentas ocurridas entre 1990-2018 en República Dominicana**

Año	Muertes	Personas heridas	Afectadas	Sin hogar	Total personas afectadas	Daños económicos (US\$)
1995	11	30	300	2500	2830	
1996	24		25000		25000	
1998	347	595	855,000	120,000	975,595	1,981,500
2001	3					10
2003	8		10000		10000	
2004	15	9	14250		14259	297000
2005	9		1000		1000	
2007	163		142933		142933	162700
2008	13	2	17000		17002	
2010			12000		12000	
2011	7		44000		44000	30000
2012	8		42515		42515	30000
2015			33	2100	2133	
2016						
2017	5		42560	27	42587	63000
2018				8000	8000	
<b>Total</b>	<b>613</b>	<b>636</b>	<b>1206591</b>	<b>132627</b>	<b>1339854</b>	<b>2564210</b>

*Nota:* relación de daños a personas y a bienes en los últimos 30 años por causa de tormenta o huracán registrados por Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).

37. Sobre todo, en los ambientes urbano marginales de las ciudades más importantes del país como las ubicadas en el Gran Santo Domingo (que incluye la capital y la provincia Santo Domingo), Santiago, La Vega, San Cristóbal, La Romana y el resto de zonas turísticas importantes.

Estos señalamientos son importantes dado el hecho de que es un país ubicado en un trayecto geográfico con tan altas probabilidades de ser afectados por fenómenos hidrológicos tal y como se observa en la tabla 1.

**Tabla 4: Relación de inundaciones ocurridas entre 1990-2018 en República Dominicana**

Año	Muertes	Personas heridas	Afectadas	Sin hogar	Total personas afectadas	Daños económicos (US\$)
1991	10					
1993	30		20000		20000	
1996	3			1000	1000	
2002	3		1750		1750	500
2003	10	3	65460		65463	44720
2004	688		7910	2092	10002	
2005	3		1450		1450	
2007	12		19830		19830	
2009	7		14565		14565	52403
2010	7		35200		35200	
2011	4		11200		11200	
2012			3070	11500	14570	
2013						102
2014	1		300		300	
2015	2		20850	350	21200	
2016	15		2792000		2792000	
2018			7390		7390	

*Nota:* relación de daños a personas y a bienes en los últimos 30 años por causa de inundaciones registrados por Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED).

El año 1998, con la llegada del huracán George, significó un momento doloroso para República Dominicana. Se encontró con un escaso nivel de estructura institucional en materia de gestión de riesgo y pagamos un precio muy alto en vidas perdidas, personas heridas, familias afectadas y los sin hogar.

El alto nivel de daños ocasionados por el huracán George en septiembre del 1998, sacaron a relucir la carencia y la necesidad vital de una estrategia nacional de prevención, mitigación y respuesta ante el riesgo para hacer frente las condiciones de vulnerabilidad frente a fenómenos naturales a las que se encuentra expuesta el país. Se evidenció la necesidad de crear un marco integral de políticas públicas que fueran más eficientes y efectivas en materia de desastres. (Verdeja; A., 2014)

La ocurrencia de estos fenómenos, sobre todo el huracán George en 1998, han sido impulsores de la estructuración de un sistema integral para la gestión de riesgos, sin embargo, no se ha podido asimilar la gran cantidad de aprendizajes emanados de los diversos desastres ocurridos.

## La Gestión de Riesgo según el marco legal (Leyes y reglamentos de aplicación)

En el año 2002 se aprueba la ley 147-02 que contiene los principales instrumentos de la **política de gestión de riesgo**. El principal objetivo de la política es “evitar o reducir las pérdidas de vidas y los daños que pueden ocurrir sobre los bienes públicos, materiales y ambientes de ciudadanos, como consecuencia de los riesgos existentes y desastres de origen natural o causados por el hombre que se pueden presentar en el territorio nacional.”

Los instrumentos establecidos en la ley son cinco y están orientados hacia la coordinación, planificación, operativización, la producción de información y financiamiento de la política: Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante desastres; Plan Nacional de Gestión de Riesgos; Plan Nacional de Emergencia; Sistema Integrado Nacional de Información; y, Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.

**1-** **El Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMR):** está integrado por las instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, fuentes económicas y leyes y reglamentaciones vinculadas a la gestión de riesgo. Tiene por objeto principal “la reducción de riesgos y la prevención de desastres; socialización de la prevención y la mitigación; **respuesta efectiva en caso de emergencia o desastre**; y, recuperación rápida y sostenible de áreas y poblaciones afectadas. En términos organizacionales consta con tres instancias de coordinación que son:

**a. Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (CNPMR):** es la instancia rectora que orienta, dirige, planifica y coordina el SN-PMR, está integrado por la alta dirigencia (ministros/as y directores/as) de 24 instituciones públicas y tres representantes de la sociedad civil. Es importante señalar que actualmente de los 24 representantes públicos, 2 son mujeres (Oficina Nacional de Meteorología y Cruz Roja Dominicana). La encabeza el **Presidente de la RD**.

**b. Comisión Nacional de Emergencia (CNE):** es la responsable de ejecutar las políticas y decisiones del CNPMR asignando las competencias entre las instituciones del SNPMR.<sup>38</sup> Entre sus funciones se encuentra la elaboración y actualización del Plan Nacional de Gestión de Riesgo. La coordina y preside el **Director Ejecutivo de la Defensa Civil** y está integrada por 4:

**i. Comité Técnico de Prevención y Mitigación,** tiene el carácter de organismo asesor y coordinador de las actividades de **reducción de riesgos**. Está integrado por 22 instituciones del estado. Formula y actualiza el Plan Nacional de Gestión de Riesgo.

38. Decreto 874-09, artículo 10

**ii. Centro de Operaciones de Emergencias (COE)** es el **órgano operativo** de la CNE es “responsable de promover y mantener la coordinación y la operación conjunta entre los distintos niveles, jurisdicciones y funciones de las instituciones involucradas en el **manejo y atención de emergencias y desastres** en el país”. El COE se activa de manera automática (ocurrencia súbita de un fenómeno) o por la CNE. Esta dirigida por la **Defensa Civil, el Ministerio de Defensa y el Cuerpo de Bomberos** de Santo Domingo. Por último, están entre sus funciones la dirección y coordinación de todas las acciones de **preparación y respuesta interinstitucional**.

**iii. Comité Operativo Nacional de Emergencias**, no existe información sobre las funciones, roles ni en la ley ni en el reglamento de aplicación.

**iv. Equipo Consultivo**, son equipos técnicos temporales o permanentes creados por la CNE, estos actuarán en función de los programas y subprogramas de los Planes estipulados en la ley.

**c. Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastre:** Funcionan de forma jerárquica, el nivel regional es el más alto y los provinciales y municipales son los órganos operativos y de apoyo del SNPMR. Están conformados por instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, y están encabezado por la Defensa Civil, la Gobernación y el/la presidente/a de la Cruz Roja. A su vez, y para el propósito de esta investigación, los Comités Provinciales y Municipales tienen bajo su responsabilidad apoyar los procesos de preparación y atención y además, la elaboración, en consonancia con el Plan Nacional de Gestión de Riesgos los Planes Provinciales y Municipales de Gestión de Riesgo.

**2- Plan Nacional de Gestión de Riesgos:** Es el instrumento que define los objetivos, estrategias, programas y subprogramas mediante los cuales se orientan las actividades institucionales para la prevención y mitigación de riesgos, los preparativos para la respuesta y la rehabilitación y reconstrucción en caso de desastre. Existe un Plan que se elaboró en 2011 pero no hay informes sobre su ejecución y avances.

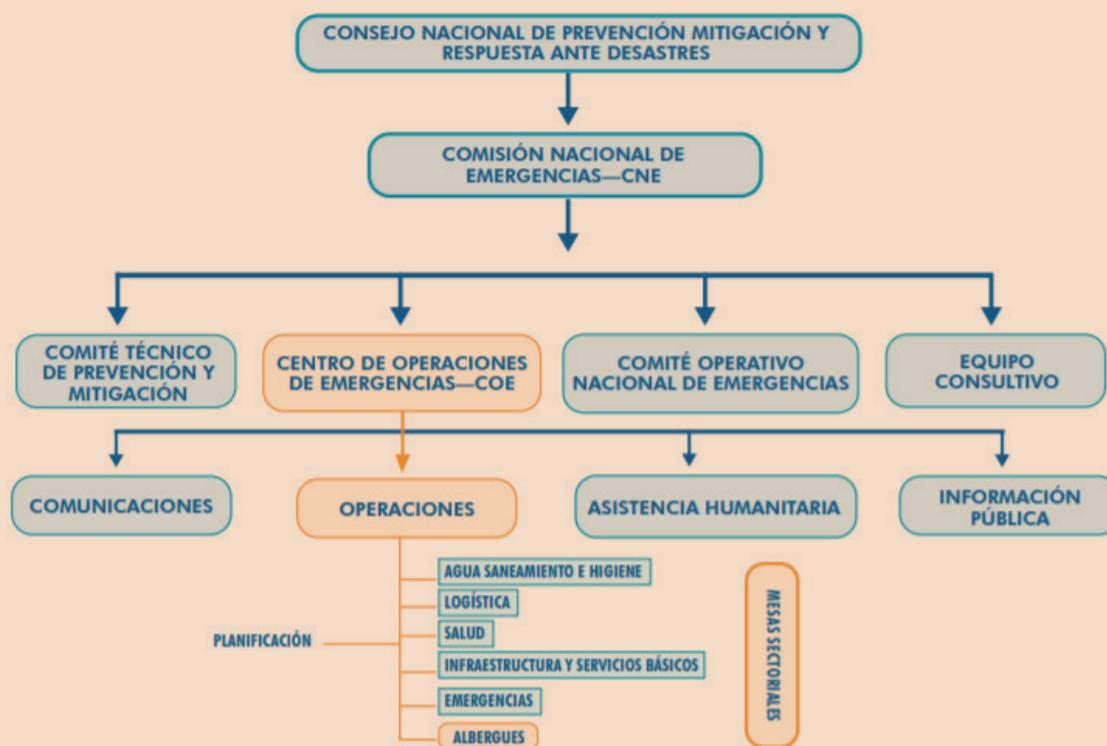
**3- Plan Nacional de Emergencia (PNE):** Una vez declarada una emergencia se activa presenta un Plan Nacional de Emergencia tomando en consideración las características del fenómeno y las afectaciones y posibles afectaciones. Nuevamente es el COE el ente coordinador y ejecutor del PNE.

**4- Sistema Integrado Nacional de Información (SINI):** Tiene como finalidad principal sistematizar el conocimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el territorio nacional y contar con información relativa a sistemas de vigilancia y alerta, capacidad de respuesta y procesos de gestión interinstitucional y colaborar de una manera oportuna y eficiente en los procesos de toma de decisiones. Existe la plataforma web, pero no tiene información cargada.

**5- Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres:** Se plantea como el instrumento de financiamiento de la CNE.

## Esquema del SN-PMR

### 1.1 Organigrama del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres en República Dominicana



*Nota:* esquema del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres en República Dominicana Tomado de (Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012)

De las 22 instituciones 8 intervienen en la gestión de riesgo desde la implementación de políticas públicas para la reducción tanto del riesgo como de la vulnerabilidad, algunas de las cuales también participan en acciones de respuesta como es el Ministerio de Obras Públicas.

Las acciones operativas del sistema le pertenecen al COE, y para el propósito de nuestro análisis estaremos enfocándonos principalmente en las instituciones de más peso al momento de la preparación y la respuesta como son la Defensa Civil, el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja Dominicana, la Policía Nacional<sup>39</sup> y el Ministerio de Defensa. Son, además, las encargadas de ejecutar e implementar la evacuación de todas las personas que se encuentran en áreas de alta vulnerabilidad o de riesgo, como es el caso de inundaciones que pueden ocurrir durante la temporada ciclónica.

39. En el caso de la Policía Nacional, el decreto 874-09 estipula que, “proporcionarán apoyo para la evacuación y atención de las personas afectadas”, además de otras funciones vinculadas al orden público. Sin embargo, al momento de la evacuación hay mucha ambigüedad sobre el rol de las instituciones del orden ya que no existe un protocolo para operativizar las órdenes de evacuación.

**Tabla 5: De los roles y responsabilidades de organismos e instituciones del gobierno central que pertenecen al SNPMPR según acciones de Prevención, Mitigación y Respuesta:**

Institución / Organismos	Prev.	Mit.	Prep.	Resp.
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	X	X		
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	X	X		X
Ministerio de Educación	X			
Ministerio de Agricultura	X	X		
Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES	X	X		
Ministerio de Salud Pública	X	X	X	X
<b>Ministerio de Defensa</b>			X	X
Ministerio de Interior y Policía			X	X
Ministerio de Relaciones Exteriores				X
<b>Dirección General de la Defensa Civil</b>			X	X
<b>Cruz Roja Dominicana</b>				X
<b>Cuerpo de Bomberos</b>	X		X	X
Viceministerio de Cooperación Internacional*	X	X	X	X
Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos***	X		X	
Institutos y corporaciones de agua y electricidad	X	X		X
Instituto Nacional de la Vivienda	X	X		X
Instituto Dominicano de Telecomunicaciones			X	X
Instituto Cartográfico Militar***	X			X
Ministerio de Minas y Energía***	X			
Liga Municipal Dominicana	X			
Oficina Nacional de meteorología***	X		X	X
Instituto Sismológico Universitario de la UASD* ***	X		X	

\* Participa en cada una de las actividades gestionando colaboración y financiamiento de organismos internacionales en materia de Prevención, Mitigación y Respuesta para la gestión de riesgos.

\*\* Universidad Autónoma de Santo Domingo

\*\*\* Instituciones que participan del Sistema aportando conocimientos en sus materias de competencia.

Fuente: Elaboración propia en base al decreto 874-09 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 147-02.

Para operativizar estas funciones, la División de Operaciones del COE trabaja conjuntamente con 22 instituciones nacionales y está estructurada en las siguientes mesas sectoriales:

1. **Albergues (Defensa Civil)<sup>40</sup>:** Coordina las acciones para administrar de manera eficiente y eficaz los albergues temporales que se activen durante la respuesta a la emergencia o desastre. Además de la Defensa Civil, participan 12 instituciones públicas
2. **Logística (Ministerio de Defensa):** Planifica, administra y coordina la asistencia humanitaria de origen nacional y/o internacional, por medio de un **Sistema Único de Manejo de Suministros (SUMA)**.
3. **Infraestructura (Ministerio de Obras Públicas):** Realiza actividades destinadas a la respuesta, rehabilitación y/o provisión de los servicios básicos e infraestructura en caso de eventos adversos.
4. **Emergencias (Cuerpo de Bomberos):** Coordina la ejecución de las operaciones de preparativos para la respuesta inmediata en combate de incendios, búsqueda y rescate, atención a incidentes con Materiales Peligrosos (MATPEL), asistencia pre-hospitalaria, **evacuación**, seguridad y control frente a eventos adversos, en apoyo a los COE regionales. Es apoyada por ocho instituciones.<sup>41</sup>
5. **Salud (Ministerio de Salud Pública):** Coordina, planifica y prioriza las acciones destinadas a prevenir y reducir los efectos derivados por un desastre que ponen en riesgo la salud.

Uno de los elementos centrales del SN-PMR consiste en impulsar las acciones de mitigación y prevención, que impactarían en la reducción de las afectaciones sobre las personas. Entre las acciones identificadas para impulsar la mitigación está el tema de la concientización a la población (sobre todo población en vulnerabilidad económica) que reside en zonas de riesgo. Y lo que se ha observado en el levantamiento es que, aunque esta ley tiene más de 14 años de aprobada, las acciones de prevención y mitigación todavía están muy distantes de las necesidades reales del país. Esto se hace visible en la invisibilización del CTN.

**Tabla 6: Conocimientos que deben poseer las personas responsables de la evacuación, para que sea más segura, efectiva e inclusiva.**

Conocimiento	Adultos/as mayores	Discapacidad	Género	Niños/as
Buen trato	21.82%	36.36%	18.18%	21.82%
Condiciones y herramientas de atención de la persona	9.09%	10.91%	1.82%	12.73%
Transporte especial	10.91%	9.09%	7.27%	12.73%
No contestó	58.18%	43.64%	72.73%	52.73%
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a decisores en la investigación, elaborado por el equipo de investigación

40. El “Manual de Organización y Funcionamiento en situaciones de activación” de la Mesa de Albergues que coordina la Defensa Civil. El mismo ha sido revisado, actualizado y reproducido por el consorcio Plan Internacional-Oxfam-Hábitat para la Humanidad-Humanity & Inclusion con el apoyo de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO) en el marco del proyecto “Aprendiendo de Irma y María: Transversalizando la Protección y la inclusión en la RRD en el Caribe”.

41. Ministerio de Defensa, Unión Nacional de Bomberos, Ministerio de Salud Pública, Policía Nacional, Instituto Dominicano de Aviación Civil, Cruz Roja Dominicana, Autoridad Metropolitana de Transporte y Auxiliares Navales.

De manera general se observa, la demanda en torno al buen trato. No se obtuvo en ningún caso respuesta asociadas a aspectos técnicos vinculados al rol de las instituciones o a aspectos relacionados con las características del público sobre el cuál se indagaba. Se evidencia además que el enfoque de género no forma parte de un trato diferenciado, más bien se toman medidas de cuidado para mujeres en estado de embarazo.

Los decisores plantean, en el caso de las personas con discapacidad y adultos/as mayores, que poseen escasos conocimientos asociados a la salud y a la movilidad. Esto es un indicador del imaginario que asocia la discapacidad a situaciones de movilidad.

**Tabla 7: Conocimientos que deben poseer las personas responsables de la evacuación, para que sea más segura, efectiva e inclusiva.**

Conocimiento	Adultos/as mayores	Discapacidad	Género	Niños.as
Amor	1			1
Cuidado salud	3	1	1	
Empatía			1	
Manejo discapacidades		2		
Movilidad especial		2		
Pedagogía				1
Saber orientar			2	
<b>Grand</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>2</b>

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a decisores en la investigación, elaborado por el equipo de investigación*

Las respuestas tanto de parte de las comunidades como de decisores sugieren la importancia de contar con protocolos que ayuden a desarrollar las capacidades especiales que son necesarias para manejar a los grupos poblacionales con necesidades diferenciadas.

En el caso del enfoque de género en ninguna de las respuestas se obtuvo indicios de la necesidad de contar con capacidades para prevenir situaciones asociadas a evitar condiciones de acoso.

Es importante también destacar en este punto que los comités municipales o espacios responsables de la gestión de riesgos, son activados según las respuestas de los decisores consultados, alrededor de algún evento que esté cercano a impactar en el país. Esto implica que los albores de prevención y mitigación no están siendo abordadas y más bien los esfuerzos están centrados en las fases de preparación y respuesta.

En ninguno de los casos se obtuvo respuesta positiva sobre la existencia de asesorías de instituciones académicas alrededor de ningún tema vinculado a la Gestión de Riesgo ni de los temas de género, discapacidad o grupos etarios tanto en los concejos de regidores como en los consejos económico y social. Este es un elemento que pudiera representar oportunidades para fortalecer las acciones de prevención y mitigación a partir del establecimiento de acuerdos con universidades u otros centros de la academia.

Por último, en este acápite, la decisión sobre la elección de los albergues no parece estar atada a la existencia de las condiciones mínimas adecuadas sino a la disponibilidad de estructuras en zonas fuera de riesgo. El sistema depende en gran parte de las posibilidades que tiene cada familia de trasladarse a casa de amigos/as y familiares en lugares seguros. Según lo planteado en la Caja de Herramientas para la Gestión de Albergues<sup>42</sup>:

El objetivo general de la Gestión de Albergues (Centros Colectivos) es asegurar que las personas que se ven forzadas a abandonar sus hogares puedan gozar de la garantía de sus derechos humanos básicos mientras se encuentran reubicadas allí. Una gestión efectiva es el resultado del trabajo conjunto de muchos actores a nivel nacional, provincial y municipal, con miras a alcanzar estándares comunes y una respuesta coordinada. (Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012)

Sin embargo, las respuestas por parte de decisores (locales) al momento de preguntarles sobre los criterios para la elección de los albergues, estos estaban asociados a seguridad, ubicación en partes no inundables y lugares cercanos. Iglesias, amigos y familiares, almacenes, escuela. Deben disponer de baños y techos seguros.

Sólo un caso alegó elementos mínimos asociados a las condiciones internas: “Que tenga agua potable, el ayuntamiento le brinde colchones y comida, que esté en condiciones, que los baños estén adecuados”. La falta de un protocolo local evidencia que los criterios están más enfocados a requerimientos técnicos y en alguna medida a necesidades básicas. No se evidencia una visión en base a derechos y necesidades diferenciadas.

## Conclusiones parciales

Se pudo apreciar en cada país la existencia de un Sistema de la Defensa Civil, que desde el ámbito gubernamental<sup>43</sup> lidera la gestión de riesgo de desastres, con roles definidos para los diversos actores, en cuanto marco legal y regulatorio, normas jurídicas, a través de herramientas generales disponibles por los gobiernos locales, las comunidades, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil en general.

En el caso de República Dominicana, es un tema que ha sido abordado principalmente por Organizaciones de la Sociedad Civil (específicamente instituciones que conforman el Foro de Gestión de Riesgo RD, como Oxfam – Plan Internacional – Hábitat para la Humanidad – Humanity&Inclusion, FLACSO, el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral y Ciudad Alternativa) y organismos internacionales como Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas de Desarrollo, la cooperación alemana y canadiense. Las investigaciones analizadas coinciden en el hecho de que existe una débil institucionalidad por parte del estado en materia de prevención, mitigación y respuesta, que se traduce en descoordinación entre las distintas instituciones, falta de presupuesto, duplicidad de funciones, ausencia de acciones destinadas a la prevención.

-----  
42. Es un documento que tiene la finalidad de fortalecer las capacidades de las entidades encargadas de la gestión de asentamientos humanos generados por desastres naturales. Fue elaborado con la contribución financiera de la Comisión Europea, a través de su Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) en el marco del Plan de Acción DIPECHO 2011-2012 para el Caribe y la contribución financiera de ANESVAD para el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades locales para la respuesta y gestión del riesgo frente a eventos sísmicos en las Provincias de Puerto Plata y Santiago, República Dominicana” gestionado por PNUD en coordinación con OIM y UNICEF República Dominicana.

43. Para el caso de Cuba, el Gobierno, a través del Órgano de la Defensa Civil presente en todos los municipios de país, implementa las políticas específicas de gestión de riesgo de desastre, donde todos los ministerios tienen tareas específicas.

En cuanto a los roles, vemos que, en las comunidades distanciadas de los grandes centros urbanos, el eslabón más débil del sistema son los gobiernos locales que no cuentan con las herramientas necesarias para hacer frente a las emergencias, incluso dar respuesta a todas las comunidades amenazadas y/o afectadas.

A partir del análisis de los resultados de la investigación, se verificó la falta de instrumentos metodológicos específicos para integrar las perspectivas de género, discapacidad y edad, con enfoque de interseccionalidad. Esto nos sitúa en la necesidad de perfeccionamiento de los estudios de riesgos para situaciones de desastres, y de proponer opciones metodológicas más integrales, ajustadas a la realidad objetiva, donde se evidencie las contribuciones de este enfoque, al mejoramiento de las políticas existentes. A pesar de que existen investigaciones de casos de estudio y de análisis de las políticas, la presencia de un debate académico que ponga a dialogar las distintas investigaciones realizadas sigue siendo una deuda en ambos países.

Se considera importante la reflexión sobre la diferencia de percepciones de la población y los/as decisores/as. En este tema, de particular importancia para la temática y la investigación, se refieren características de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, en cuanto a su reconocimiento por parte de los/as decisores/as, así como sus relaciones con ellos, básicamente de subordinación asistencializada. Estos elementos conforman su actitud social, económica y política, en un contexto de grandes transformaciones sociales.

En este sentido, se aprecia un débil entendimiento en las comunidades sobre la necesidad de formar actores/as (o sujetos), individuales y colectivos, a través de procesos participativos y colaborativos, con protagonismo en las decisiones inherentes a su proceso de desarrollo, específicamente a su capacidad de salir de esa situación de vulnerabilidad, considerando sus fortalezas, debilidades y desigualdades preexistentes.

Esto nos lleva a asumir, bajo la lógica de que cada situación de emergencia y/o desastre tiene sus particularidades, y que es terreno fértil para profundizar en las brechas existentes y plantear nuevas alternativas, que se requieren respuestas adaptadas, cuyo basamento sea reducir las distancias entre las percepciones de la población y decisores/as, para responder a esos impactos diferenciados en los grupos de mayor situación de vulnerabilidad.

## **Acceso y participación en los mecanismos de toma de decisión en materia de prevención, respuesta y monitoreo**

---

# 5.2

---

En este apartado se determina el grado de acceso y participación en los mecanismos y espacios de toma de decisión y en materia de prevención, respuesta y monitoreo ante una emergencia y/o desastre.

### **Cuba**

---

#### **Mecanismos para la toma de decisiones**

La Defensa Civil Cubana como sistema, integra todos los niveles de dirección desde la nación hasta la comunidad, con aplicación de planes y medidas para prevención, mitigación y preparación a todo nivel en todos los sectores de la sociedad y la divulgación de orientaciones y medidas para la protección de la población, sus bienes y los medios de la economía local y nacional.

La experiencia acumulada en la protección de la población, sus bienes, y los medios de la economía local y nacional, ha permitido crearlos Centros de Gestión para la Reducción de Riesgos (CGRR) y los Puntos de Alerta de Temprana (PAT), en comunidades aisladas, municipios y provincias más vulnerables de todo el país. En ello participan grupos multidisciplinarios de sectores claves, que sistemáticamente realizan estudios de peligros, vulnerabilidades y riesgos a nivel local, lo que constituye una valiosa herramienta para los gobiernos locales en la toma de decisiones y aplicación de medidas para la reducción de riesgos de desastres.

Así mismo, está organizada, desde los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo, la participación intersectorial y multidisciplinaria

para estimar el riesgo asociado a eventos naturales, tecnológicos y sanitarios a nivel local, se realizan y actualizan sistemáticamente los Estudios de Riesgos de Desastres a nivel municipal; empleándose como herramienta colateral para evaluar el riesgo en la comunidad el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad.

Los resultados y análisis de los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo, son incluidos en los planes de ordenamiento territorial, con el objetivo de no incrementar ni desarrollar nuevas vulnerabilidades a nivel local, aunque con escaso impacto en la eliminación de las existentes.

## Mecanismos de gobiernos locales para movilidad inducida

Ya desde la *fase informativa*, todas las estructuras de gobierno que participan en la evacuación son movilizadas<sup>44</sup>, se activan los puestos de dirección y se esclarecen las misiones de los órganos de evacuación. Son aspectos importantes: el número total de personas a evacuar, la localización y habilitación del transporte, la prueba de las comunicaciones y el completamiento de los medios adicionales. Si es necesario se distribuyen los alimentos en los centros de elaboración, se controla la existencia de agua potable y se centraliza el abasto de agua.

Paralelamente, se regresan los/as estudiantes internos/as a sus hogares y se suspenden las clases, con lo que se libera la mayoría de los centros escolares que se convierten en albergues durante la evacuación. La decisión de evacuar se toma por los Consejos de Defensa al declararse la *fase de alerta*, cuando además se activan todas las estructuras en su composición completa, incluyéndose los aseguramientos y la distribución del transporte por los Consejos Populares. Una vez recibida la indicación, los órganos de *evacuación* se activan en su composición completa, incluidas las comisiones de evacuación a nivel de cuadras y se comienza a trabajar según el censo de personas realizado previamente.

El trabajo siempre se inicia por las áreas expuestas de mayor peligro (de inundación, derrumbe o incomunicación inmediatas). Los órganos de gobierno y la Defensa Civil, tienen la responsabilidad de realizar la evacuación de la población en el menor tiempo posible, teniendo en cuenta las características generales y específicas de la situación creada, el fenómeno y sus posibles cambios, sin tener que lamentar lesionados/as o pérdidas de vidas humanas.

Se determinan los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, específicamente mujeres embarazadas, niños/as, personas en condición de discapacidad, adultos/as mayores, personas que viven en casas en mal estado constructivo, para diferenciar su tratamiento.

Durante todo este proceso tienen que registrarse los datos de las personas evacuadas, un elemento también incluido es la solución a los múltiples problemas y necesidades que se presentan durante este trabajo como lo es la protección de los bienes de los evacuados: protección de viviendas y propiedades; traslado de equipos electrodomésticos y otros artículos hacia áreas seguras y el traslado de animales afectivos y productivos.

Por último, las actividades no concluyen con la *fase recuperativa* pues muchas personas han perdido los hogares y pueden quedar albergadas y, por lo tanto, se les debe seguir ayudando en la solución de las necesidades básicas hasta que se resuelva su situación de forma definitiva.

44. Se activa el Grupo Económico Social en la evacuación que está conformado por representantes de transporte, alimentación, salud pública y agua; y otros de la Defensa Civil.

## Participación

En los procesos de movilidad inducida la participación ciudadana es uno de los aspectos positivos que señalan los/as decisores/as implicados/as. Dicha participación, en la cual influye la cultura e idiosincrasia de la población cubana, hace más *efectivo y eficaz el proceso, y se evidencia en la espontaneidad de la comunidad para colaborar con las autoridades encargadas de la evacuación.* (María, residente de la comunidad El Boniato, municipio Santiago de Cuba).

*Sin embargo, también resaltan que en algunos casos hay morosidad en la toma de decisiones y que, en esta, la ciudadanía no tiene participación real, solo es beneficiaria y no decisora; algunas personas se niegan a la evacuación, dificultan el proceso, y no actúan con la disciplina que amerita la situación.* (Personas encuestadas residentes en comunidades en Cuba).

En este sentido, tanto actores/as de gobierno como de la comunidad encuestados/as, refieren la necesidad de lograr una mayor implicación, participación y protagonismo de la población, como agentes activos del proceso de movilidad y evacuación. Asimismo, expresan la aspiración de elevar su participación, así como de las asociaciones de personas con discapacidad, en espacios de debate académico, comunitarios, y de toma de decisiones, lo cual posibilitará un mejor aprovechamiento de sus potencialidades, así como de sus oportunidades de integración, accesibilidad en el proceso de movilidad y evacuación, así como en la rehabilitación posterior a estos eventos.

Como elemento importante se trata la necesidad de realizar acciones concretas para el fomento de la participación ciudadana, desde estrategias de formación y capacitación, mediante el asesoramiento sistemático de instituciones académicas e investigativas sobre el tema en cuestión, a la comunidad y los decisores de forma integrada<sup>45</sup>. Unido a ello, la necesidad de brindar mayor y mejor información a la población, atendiendo a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad y sus diversidades.

En los procesos de evacuación las personas asumen diferentes roles. Según la opinión de los decisores y las personas de la comunidad encuestados, las mujeres apoyan, colaboran, organizan y ayudan, roles estos que reproducen los tradicionalmente asociados solo a mujeres: cuidado de niños(as) y ancianos(as), servicios de alimentación y limpieza. Otros consideran que desempeñan roles activos y protagónicos en el proceso relacionados con la toma de decisiones tanto en los lugares de evacuación como en la familia, fungen como lideresas, protagonistas, participantes; organizan y planifican. En este sentido, importante hacer notar la sobrecarga que el conjunto de estos roles representan para las mujeres.

A los hombres les atribuyen roles que se asocian más a las tradiciones asociadas a la masculinidad como la protección, aseguramiento de bienes y seguridad; líderes en el proceso; búsqueda de agua, ayuda en la evacuación y en la fase de recuperación; limpieza de áreas verdes, además de disfrutar del ocio como jugar dominó.

En el caso de las personas con discapacidad, la población infantil y personas adultos/as mayores, refieren que asumen roles más pasivos en el proceso de evacuación desde una postura asistencialista, reforzando los estereotipos y formas tradicionales. En este sentido se repiten frases como *protegidos, obediencia, disciplina, se dejan conducir, se atienden por las familias y personal capacitado, se mantienen bajo cuidado, esperan a que sean evacuado/a, contribuyen, dependen de los cuidados de los demás, se priorizan en la evacuación.* (Personas encuestadas residentes en comunidades cubanas).

45. Otras organizaciones sociales como la Federación de Mujeres Cubanas realizan talleres de capacitación y charlas en los barrios en temas de género relacionadas con la gestión de riesgo de desastres.

Aún cuando algunos/as refieren que, *los adultos/as mayores aportan sus experiencias, en ocasiones colaboran con la organización de acuerdo a sus limitaciones propias de la edad o asumen tareas de planificación y organización* (personas encuestadas residentes en comunidades cubanas). Tanto la comunidad como los decisores, hacen mayor énfasis en los factores de vulnerabilidad de las personas con discapacidad y los adultos/as mayores, que en las potencialidades y oportunidades que estos grupos sociales ofrecen, para lograr modelos más inclusivos y acciones adecuadas a sus necesidades, demandas y capacidades.

Por otra parte, según los niveles de participación ciudadana en las políticas públicas propuestos por Gallego, Fernández, Feliu (2005), los resultados obtenidos en el trabajo de campo en las comunidades cubanas indican que, en los procesos de gestión de riesgo de desastres la población por lo general está implicada en los tres primeros niveles de participación (información, consulta y concertación).

En el primer nivel, la información fluye entre la población y las autoridades encargadas en ambos sentidos. La interacción entre ambos actores se desarrolla de manera coordinada (reuniones de organizaciones de masas como los CDR y la FMC, en centros de trabajo) o de manera espontánea, donde la población plantea sugerencias, inconformidades, reclamaciones o proposiciones para mejorar el proceso de gestión presente o futuro, y las autoridades brindan una serie de elementos sobre el mismo.

En el caso de Cuba, la población alcanza el nivel de consulta de participación ciudadana. Las opiniones expresadas por la población son recogidas en actas en diferentes espacios de reunión organizados por organizaciones de masas, de mujeres, de personas con discapacidad, y posteriormente se presentan a instancias de gobierno superiores como el Consejo Popular, el Consejo de Administración Municipal, Provincial y otros, para ser valoradas a implementar o no.

Las autoridades reconocen que la población se interesa en aspectos que afectan y/o favorecen el proceso de gestión de riesgo de desastres, por lo que puede aportar elementos importantes para mejorarlo. Sin embargo, aun cuando muchas de las opiniones recogidas en las comunidades se incorporan a las acciones que se realizan, aún es insuficiente la participación real y activa de la población en la toma de decisiones. En este sentido, según la clasificación de Gallego, Fernández, Feliu (2005), la participación de la población queda al nivel de concertación.

En este sentido, es factible conectar la complejidad que supone analizar estas evidencias desde el prisma de la interseccionalidad, en términos de transmitir que los impactos de los eventos extremos, unido a la situación de vulnerabilidad de las personas, son diferenciados y discriminatorios para todas las poblaciones. Esto nos lleva a la necesidad de visibilizar la capacidad de agencia de las personas para interactuar, proponer y discutir soluciones para avanzar en la superación de la visión asistencialista de este proceso.

## Implementación de Política

---

En las comunidades objeto de estudio en el caso cubano, el principal riesgo está referido a la inundación por fuertes lluvias, huracanes y penetraciones del mar, y las personas evacuadas, por lo general, lo han sido en los últimos 6 años entre una y tres veces (Tabla 8).

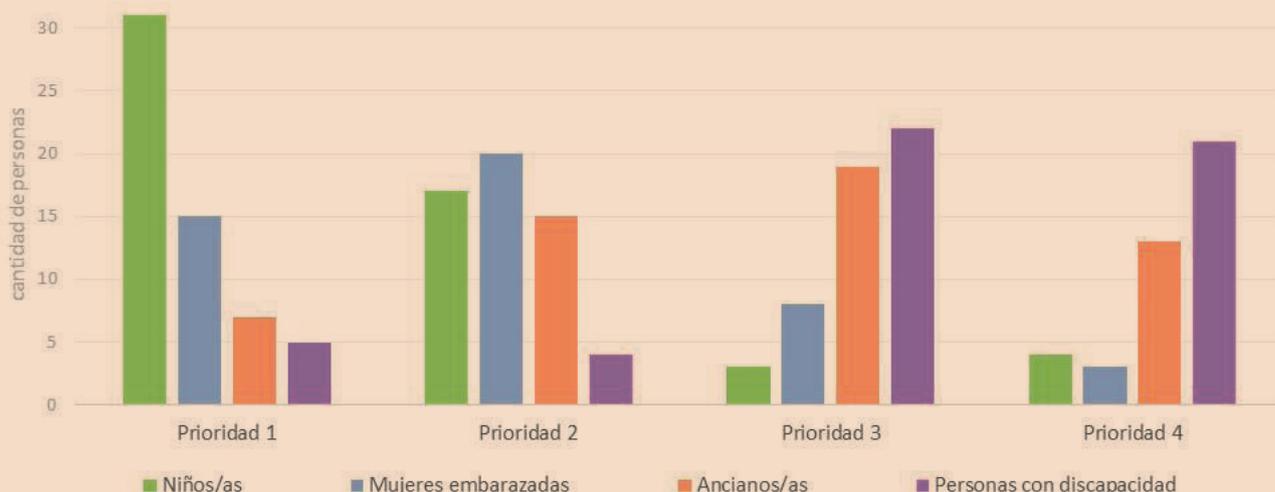
**Tabla 8: Cantidad de veces que ha sido evacuado/a en los últimos 6 años según sexo. Caso Cuba**

Cantidad de veces evacuados/as	Sexo			
	Femenino		Masculino	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
1 a 3 veces	49	68 %	21	66%
4 a 7 veces	23	32 %	11	34%
Total	72	100.0%	32	100.0%

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a decisores en Cuba, elaborado por el equipo de investigación

Durante los procesos de evacuación se priorizan determinados grupos poblacionales que se consideran más vulnerables a priori. Según la opinión de los decisores/as entrevistados/as, los grupos más priorizados son los niños/as, mujeres embarazadas, personas adultas mayores y con discapacidad. Si ponderáramos las prioridades, según el criterio de las personas encuestadas, sin lugar a dudas los niños(as) son el grupo social más priorizado, seguidos de las mujeres embarazadas (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Grupos poblacionales priorizados en el proceso de evacuación según la opinión de los actores sociales (decisores) participantes en los talleres**



Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a decisores en Cuba, elaborado por el equipo de investigación

Aun cuando los/as adultos/as mayores son considerados/as como grupo vulnerable a proteger, la prioridad que se les da en el proceso de evacuación difiere según el territorio estudiado, por lo que estos aparecen con mayor frecuencia y de forma más homogénea que el resto de los grupos poblacionales, en los grupos de prioridades dos, tres y cuatro. Ello evidencia que, para la mayoría de los/as decisores/as entrevistados/as, se priorizan luego de los grupos de niños/as y mujeres embarazadas. (Ver Gráfico 1).

Resulta interesante observar el nivel de prioridad que le otorgan a las personas con discapacidad consideradas también como grupo vulnerable. Según el gráfico 1, para la mayoría de los/as encargados/as de evacuación en los territorios estudiados, este grupo se encuentra concentrado en el tercer y cuarto criterio de prioridad, dentro de los primeros que hay que priorizar en la evacuación (Ver Gráfico 1). Asimismo, se evidencia el nivel de alta prioridad dado a las mujeres embarazadas, ubicadas en el segundo grupo de priorizados.

Al indagar sobre las *articulaciones* entre instituciones y actores locales, incluyendo familias y vecinos, la opinión es positiva en la mayoría de los casos. El 71 % del sexo femenino y el 61% del masculino considera de buena las articulaciones. Sin embargo, en comparación con las mujeres, un mayor por ciento de hombres las considera regulares, aunque en términos absolutos es menor la cantidad de hombres que lo consideran regular.

Se pudo constatar, que esta situación está dada por el rol mayoritario de los hombres en los temas asociados a arreglos constructivos, traslado de equipos hacia lugares seguros durante la evacuación, entre otros, lo que demuestra la persistencia de imaginarios sociales que refuerzan la división sexual del trabajo.

Mientras tanto, las opiniones totalmente negativas (malas articulaciones) fueron referidas solo por dos personas, ambas del sexo femenino, alegando demora en el proceso de evacuación (Tabla 9). No obstante, entre las opiniones positivas, manifestadas por la mayor parte de los encuestados, salen a relucir características que “distinguen al pueblo cubano”<sup>46</sup>, como la solidaridad, el humanismo, la cooperación y la responsabilidad, no solo a nivel comunitario sino también interinstitucional.

Junto a esto, la existencia de planes para la Reducción de Riesgo de Desastre a diferentes niveles territoriales y los grupos de trabajo multidisciplinarios que conforman los Consejos de Defensa, se activan en las situaciones de desastres y/o emergencia y ponen en práctica la estrategia de comunicación donde se brinda información permanente al pueblo, a través de los medios nacionales (radio, tv, prensa plana) , provinciales y municipales disponibles, los radioaficionados, la internet, los autos con altoparlantes con orientaciones precisas en lugares específicos, entre otros.

---

46. No se expone esta idea con ánimo de generar diferencias con otros pueblos y países, en beneficios de los/as cubanos/as. Es una expresión que está lejos de expresar nacionalismo o algún tipo de discriminación.

**Tabla 9: Articulaciones entre instituciones y actores locales en contexto de emergencias y/o desastres**

Calificación	Sexo			
	Femenino		Masculino	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Bueno	32	71 %	17	61%
Regular	10	22 %	9	32%
Malo	2	4%	0	0
No responde	1	2%	2	7%
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>100.0%</b>	<b>28</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a decisores en Cuba, elaborado por el equipo de investigación

No obstante, los decisores subrayan que existe una *articulación efectiva pero asistencialista, que se debe continuar con el estudio de los planes de riesgo de desastre con la participación de todos/as los/as actores; en ocasiones hay falta de conocimiento y sensibilidad en la población para dar respuesta de forma coordinada, asociado a la baja percepción de riesgo de algunas personas, y que no siempre se logra la cooperación y el involucramiento de todos durante la evacuación.* (Personas encuestadas residentes en comunidades cubanas).

La articulación entre actores también se observa en el apoyo que reciben las personas durante el proceso de evacuación, ya que un tercio de las personas entrevistadas en las comunidades refieren que recibieron apoyo tanto de la Defensa Civil, como de familiares y vecino/as, y una cifra muy similar sitúa a la Defensa Civil (actores de gobierno), como el organismo que los apoyó, lo cual indica el cumplimiento de los deberes y las responsabilidades que posee este órgano estatal (Tabla 10).

**Tabla 10: Organismos a los que ha dado su apoyo en el proceso de evacuación. Cuba y R.D.**

Organismos	Frecuencia	Porcentaje
Defensa Civil (Actores de Gobierno)	30	29%
Familiares	21	20%
Vecinos	17	16%
Combinación de los tres anteriores	31	30%
No respondió	4	4 %
No fue ayudado/a por nadie	1	1%
<b>Total</b>	<b>104</b>	<b>100%</b>

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a personas de la comunidad en Cuba, elaborado por el equipo de investigación

De esta forma, aun cuando de manera general se percibe un cierto conocimiento de la población sobre las particularidades de estos grupos sociales, se pudo constatar que todavía falta conciencia por parte de la población acerca de la necesidad de recursos diferenciados para ello/as. Para esto, se debe fomentar y continuar los procesos de capacitación en las comunidades que propicie un cambio cualitativo en los imaginarios asociados a estos grupos en mayor situación de vulnerabilidades, que transversalicen enfoques de género e inclusión, de forma interseccional, favoreciendo así la participación más consciente y activa de la población en los mecanismos de toma de decisiones.

Elemento que se considera clave en la investigación se refiere a la necesidad del abordaje, desde el accionar de las personas que llevan a cabo las políticas, de la diversidad existente a lo interno de los grupos considerados a priori en mayor situación de vulnerabilidad, desde el cuestionamiento de la reproducción de desigualdades, que muchas veces se enmascaran y refuerzan en acciones protectoras en estos contextos.

La transversalización del género en los procesos de movilidad inducida de la población ante situaciones de riesgos de desastres, como elemento novedoso que debe ser naturalizado en las políticas de gestión de riesgo de desastres, tiene que identificar necesidades, situaciones y potencialidades diferentes de mujeres y hombres, de forma que queden definidos claramente cuáles son los roles que ellas y ellos asumen dentro de contextos específicos y sus interrelaciones.

## República Dominicana

---

En este apartado utilizaremos la escala de Gallego et al., para determinar el grado de acceso y participación en los mecanismos de toma de decisión y en materia de prevención, respuesta y monitoreo ante una emergencia y/o desastre.

A pesar de que el decreto 874-09 dicta que las instituciones pertenecientes al SNPMPR deben desarrollar sus propios planes, en ninguno de los lugares visitados encontramos evidencia de que existen. Es decir, los mecanismos establecidos tanto por el gobierno local como por la defensa civil son inexistentes en las comunidades, como veremos en el transcurso del análisis. De todos modos, en un esfuerzo por determinar los niveles de participación de las comunidades en los procesos de prevención, respuesta y monitoreo, identificamos los mecanismos que sí estuvieron en funcionamiento, en primer lugar, como fueron percibidos por la comunidad y en segundo, los que efectivamente fueron establecido por las autoridades.

## Mecanismos de toma de decisiones

---

Una instancia de participación organizada para la gestión del riesgo son las Redes Comunitarias de Prevención, Mitigación y Respuesta que es el vínculo con la Defensa Civil. En ninguna de las comunidades visitadas se han puesto en funcionamiento estas redes. Otro mecanismo de participación son las Juntas de Vecinos (JV), especialmente, en el caso de las comunidades visitadas, las Federaciones de Junta de Vecinos (FJV). Estas participan en las reuniones de Preparación que se realizan una vez anunciada la amenaza. Las JV forman parte de los mecanismos formales de participación establecidos en la ley de municipios de carácter ascendente, en donde se canalizan las inquietudes y problemas de las comunidades hacia la administración de los ayuntamientos. En ocasiones se realizan actividades entre autoridades y JV, pero la gestión de riesgo no es una prioridad al menos que surja una amenaza.

En entrevista realizada a un decisor del municipio de Samaná, este califica de malo, el acceso que tiene la población a la toma de decisiones ya que esta “no participa [...], la población espera que los vayan a buscar para que los trasladen. O ellos mismos se trasladan solos donde un primo o un vecino”. Sin embargo al momento de evaluar la articulación entre autoridades, familias y organizaciones, aclara que es “regular” ya que:

“Las instituciones que tenemos, que son pocas, se preocupan, ello se preocupan, son muy preocupadas las instituciones, y la población de aquí como ya conoce y ha pasado tantas calamidades en esas inundaciones, porque cada vez que hay tormenta aquí hay una inundación, sí, cada vez que hay tormenta, entonces la misma población ha creado conciencia de que cuando las instituciones van y le dicen ‘deben salir en tantas horas’, la población sale. Eso se ha ido articulando en ese sentido, se ha ido articulando porque ellos por lo menos escuchan.”

La población, desde esta concepción de la participación, se convierten en receptores de información. Ante la inexistencia y poca costumbre de acciones de prevención y mitigación en las comunidades visitadas por parte del gobierno local, en los grupos encuestados se presentaron dificultades para la comprensión de las preguntas vinculadas a los mecanismos implementados por las autoridades para la toma de decisiones. En ocasiones, las respuestas se concentraron en la evaluación de acciones vinculadas a la preparación, específicamente, el aviso o de la ayuda humanitaria recibida durante y después del fenómeno.

En la calificación del acceso a los mecanismos de toma de decisión para el proceso de movilidad, la decisión está tomada de antemano por las autoridades del SN-PMR Municipal, y las autoridades van a alertar e informar que deben salir de sus viviendas para ir a albergues. No existen planes ni protocolos preestablecidos a nivel local. Al no existir acceso en este caso, las personas valoraron la decisión de salir en sí misma o no respondieron directamente a la pregunta.

Por ejemplo, al entrevistar: “... no hay un protocolo establecido, ahí lo que quizás, los que nos reunimos, y se hace entonces, lo que yo recuerdo, [...] el agua llega aquí, en 72 horas, vamos con las Fuerzas Armadas y las fuerzas de socorro a ir a orientar a la gente que deben salir, llevarlos a sus puestos, identificar los albergues, estar seguro de que los albergues están en condición, la provisión de la comida, etc., etc., eso es lo que se hace, no hay un protocolo establecido ni nada de eso.” (Entrevista a tomadores de decisión, 2020)

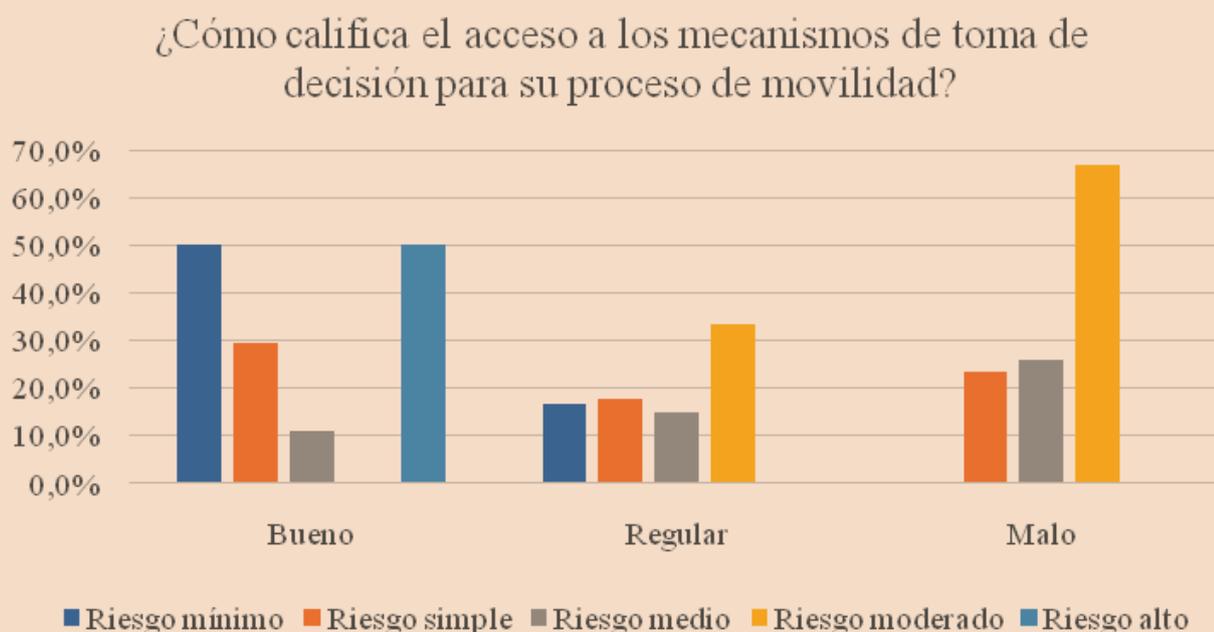
**Tabla 11: Calificación del acceso a los mecanismos de toma de decisión para su proceso de movilidad**

Calificación	Frecuencia	Porcentaje
No respuesta	21	38.2%
Bueno	12	21.8%
Malo	13	23.6%
Regular	9	16.4%
Total	55	100%

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a decisores en la investigación, elaborado por el equipo de investigación

De todos modos, un 23.6% de los encuestados calificó los mecanismos como malos, mientras que un 38.2% contestó entre regular y bueno.

**Gráfico 2: Acceso a los mecanismos de toma de decisión para su proceso de movilidad según nivel de vulnerabilidad por múltiples desigualdades**



*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

Es muy interesante que la calificación de “bueno” al acceso a los mecanismos de toma de decisión para su proceso de movilidad se observe en mayor medida entre las personas con riesgo mínimo y las de riesgo alto. ¿A qué se debe esto?

En el caso de las personas con riesgo mínimo, califican como bueno el acceso a los mecanismos porque “ayudaron a los más vulnerables” o porque “nos informaron a tiempo y nos ayudaron”. No se evidencia en realidad ningún nivel de acceso a mecanismos de participación sino más bien se está valorando el apoyo recibido.

Igual ocurre en el caso de las personas con riesgo alto. En realidad, están valorando como mecanismos atención recibida: “atención de los doctores fue buena, nos evaluaron y les dieron medicamentos en los albergues”. Las personas en riesgo medio reclaman de alguna forma el hecho de que la participación se limita a recibir la atención al momento de ocurrir el evento:

“Las autoridades cumplen su función con avisar de que deben salir y ya está, no hacen más nada. Uno, como es adulto, decide que hacer. No dejaron que uno usara nada. No vi presencia de ellos, cuando le ofrecieron desplazarlos. Nunca han sido convocados. Nunca me han consultado”.

Y valoran el tema del aviso a tiempo, pero eso no puede considerarse como participación en el proceso: “en esta zona los municipios salieron antes de que comenzara de lleno el huracán; nos estaban previniendo de que les pasara algo; vinieron a avisarnos”.

Las personas con riesgo moderado plantean en general que no hubo acceso a ningún mecanismo de participación. Estos resultados ubican el grado de participación de las personas en los mecanismos de toma de decisión al nivel de información. Es decir, en el primer escalón.

Al momento de describir el proceso que se llevó a cabo para la toma de decisión sobre la evaluación, un 18% lo desconocía, mientras que un 24% respondió sobre acciones vinculadas, no a la toma de decisiones sino al proceso de evacuación en sí. Mientras que un 44% no contestó. Nuevamente, no existen procedimientos establecidos, institucionalizados, sobre formas de participación al momento de decidir sobre la evacuación de las familias.

## Acciones de preparación identificadas y la participación de las comunidades

---

La preparación se puede entender, una vez identificado el evento, como las medidas que toman las autoridades y las comunidades para evitar que éste se convierta en un desastre. En el estudio de casos se identificaron los siguientes mecanismos de prevención de desastre: alerta; aviso de evacuación; evacuación (voluntaria o forzada).

## Breve descripción de acciones de prevención identificadas

---

**Alerta:** A nivel nacional se va informando través de los medios de comunicación (prensa en radio, tv, y redes sociales) sobre el grado de amenaza clasificado entre alertas verde, amarilla y roja. A la pregunta sobre cómo las personas se informan que tienen que salir de sus viviendas, un 39.19% respondió que a través de la televisión. Una vez se forma un fenómeno el proceso de monitoreo y seguimiento en la prensa adquiere relevancia, por lo que la población que habita en zona de riesgo con acceso a este medio se mantiene alerta. Si bien es el más utilizado, no es el único, ya que un 21.69% se enteró por la radio, mientras que un 10.81% fueron informados directamente por las autoridades.

**Tabla 12: Medios de comunicación utilizados para informar el proceso de evacuación**

Medios de comunicación	Porcentaje
Televisión	39.19%
Radio	21.69%
Autoridades personalmente	10.81%
Familiares	2.70%
internet / Teléfono	2.70%
Vehículo anunciador	2.70%
Sorpresa	1.35%
No contestó	18.92%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

El grado de información de acuerdo a Gallego et al, plantea que la información debe ser visible para toda la ciudadanía y habría que integrar medios que sean accesibles para personas con discapacidades en los sentidos.

**Aviso de evacuación:** a 72 horas de la entrada del fenómeno las autoridades realizan visitas y anuncian, por distintos medios, a las comunidades que se encuentran en áreas vulnerables que deben evacuar sus viviendas y trasladarse a lugares seguros, sean estos albergues, casa de familiares o amigos que se encuentren fuera de las zonas de riesgo.

**Evacuación (movilidad inducida):**

- ▶ **Voluntaria:** salida por voluntad propia o asistida por uno de los organismos del SNPMPR de la vivienda hacia lugares fuera de riesgo, sean estos albergues o viviendas de particulares.
- ▶ **Forzosa:** las fuerzas del orden público (militares o la policía nacional) extraen forzosamente de la vivienda a las personas que resisten salir para trasladarlas a un albergue o a casa de un familiar, en ocasiones esposados.

En el caso que nos ocupa, 5 casos ubicados en comunidades urbanas describieron procesos de evacuación con el uso de la fuerza pública (policía).

“El día del traslado los sacaron de sus hogares a punta de fusiles al negarse a salir de la vivienda. Los sacaron a él, a su esposa y a su hija.”

“Ese día estaba oyendo música y vino la Defensa Civil y la Policía Nacional diciéndome que salga de mi casa, pero yo quería recoger y subir mis trastes, me dijeron que no.”

En ninguno de los casos entrevistados en zona rural ocurrió movilidad forzosa.

**Tabla 13: Proceso que se llevó a cabo para la toma de decisión sobre la evacuación**

Elementos tomados en cuenta	Frecuencia	Porcentaje
Conversar para conocer el proceso	10	18%
Ninguno	2	4%
Recoger todas las cosas	6	11%
Tomar cuidado de los suyos	7	13%
No contestó	24	44%
No especificado	6	11%
Total	55	100%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

En ninguno de los casos se evidencia nivel de participación en la toma de decisión. Más bien ejecución. En la descripción del proceso llevado al momento de la evacuación se ha vivido distinto en personas con riesgo alto:

“Salvar mi vida y dejar todo. Sentí la ráfaga y el zinc, y la casita no era buena. Estaba sufriendo mucho daño. En un tanque y eché mucha ropa para que no se me mojara, le puse una tapa y algo pesado encima, también los calderos que tenía enganchados en clavos los bajé para que no se cayeran.”

En el otro extremo, las personas con riesgo mínimo plantearon que el proceso fue de obediencia prácticamente:

“El pastor nos dijo “cualquier cosa cojan para la iglesia

Fue contra la voluntad de la gente, a punta de fusil. Las autoridades solo informaron y luego ejecutaron. Las autoridades vinieron a la comunidad y explicaron el procedimiento para evacuar”

En el caso de las personas con riesgo simple, algunas tomaron la decisión de salir sin presencia de las autoridades:

“buscaban personas en el Rio en la zona más onda. Escuchado las noticias. Estaba embarazada, sacar al niño, a los animales. Salir de la casa para cuidar nuestras vidas. Salvarles la vida a mis niños y de acuerdo a eso recogí. Evaluaron las condiciones de la casa y de acuerdo a eso decidieron irse a la casa de la vecina. Vio la noticia en la televisión, recogió su ropa y salió ya que ella vive al lado de una cañada”

En los otros casos plantean al igual que en el caso anterior, fueron movidos a modo de obligación: “Vino la Defensa Civil, Policía Nacional y militares a evacuar a las personas. Ellas vinieron, tomaron la decisión por nosotros. La decisión la tomaron otros por nosotros si somos honesto. Yo misma lo agradecí porque yo no sé de agua, pero no ‘toy de acuerdo en la forma. Salir era obligatorio, aunque a uno no le guste salir, pero cuando el caso lo requiere”.

Las preguntas sobre los medios utilizados para convocar y la frecuencia con que se realizan las convocatorias a la comunidad fueron completamente descartadas ya que eran dependientes de la existencia de mecanismos de

toma decisiones. De modo que para Irma y María las acciones se concentraron en informar sobre lo que deben emprender las comunidades para evitar desastres, en los casos en que las autoridades se presentaron a la comunidad.

**Albergues formales:** a nivel nacional existe un solo albergue diseñado para tales fines, en la provincia de San Cristóbal. El listado de albergues de la Defensa Civil está compuesto principalmente por iglesias, centros comunitarios y escuelas. Más adelante en la sección sobre movilidad inducida se explora sobre el uso de los albergues en las comunidades visitadas.

**Rescates:** personas que no pudieron salir o se negaron a salir por diferentes razones son extraídas por las fuerzas del orden.

**Tabla 14: Organismos a los que ha dado su apoyo en el proceso de evacuación. Caso R.D.**

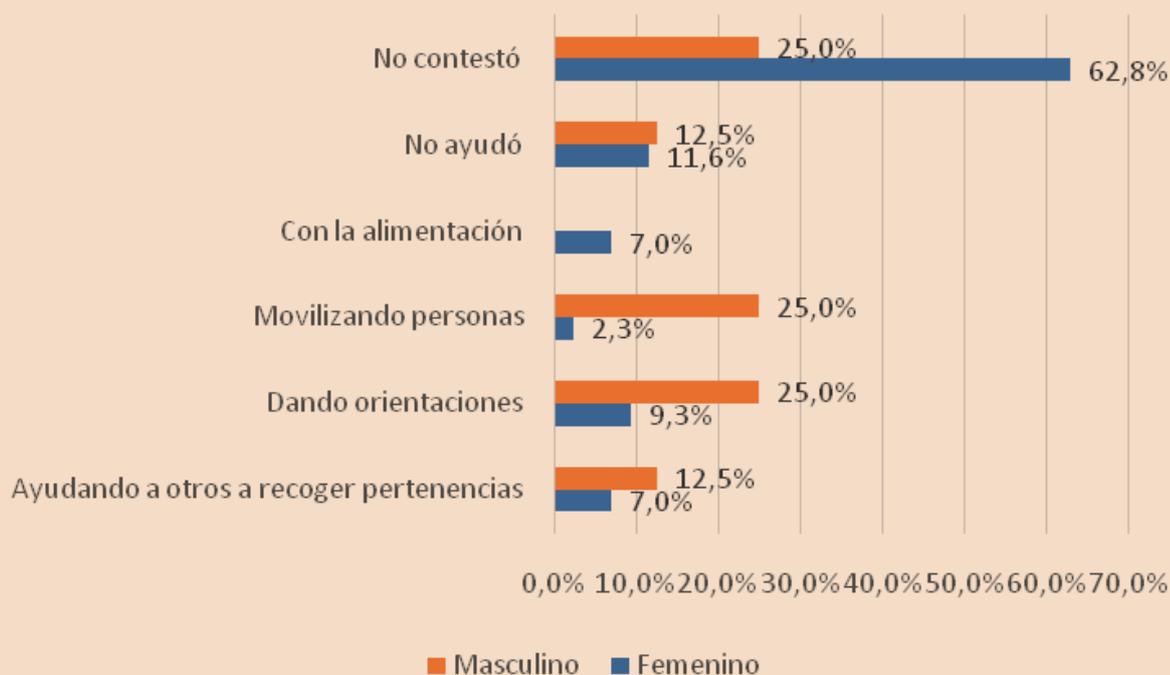
Organismos	Frecuencia	Porcentaje
Defensa Civil	13	24%
Nunca he dado apoyo a organismos	5	9%
Vecinos	1	2%
No respondió	36	65%
Total	55	100%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

A pesar de que la participación para la toma de decisiones sobre los procesos de evacuación es prácticamente inexistente, en el contexto de la amenaza en muchos casos se generan procesos participativos basados en la solidaridad.

La Defensa Civil es el órgano que recibe más apoyo por parte de las comunidades en estos contextos, con un 24%, un 9% de la comunidad refiere que nunca ha recibido apoyo de organismos, mientras que sorprende que un 65% de los/as entrevistados/as no respondieran. Este fenómeno puede deberse a que hubo comunidades, como en Llanada al medio en Samaná, que no hubo presencia de las autoridades durante el proceso de evacuación.

**Gráfico 3: Participación en la evacuación según sexo**



Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación

En dos de las comunidades visitadas hay presencia de Juntas de Vecinos, que según las personas entrevistadas participaron del proceso avisando a las familias que tenían que salir de sus viviendas informando que debían dirigirse hacia otro lugar más seguro o hacia uno de los albergues.

**Tabla 15: Manera en la que participó en la evacuación**

Forma de participación	Frecuencia	Porcentaje
Ayudando a otros a recoger sus cosas	7	13%
Dando orientaciones	6	11%
Movilizando las personas	5	9%
No ayude	6	11%
No contestó	31	56%
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación

“Yo conozco la Junta de Vecinos, pero nunca nos hemos reunido, pero si existe una Junta de Vecinos”. Sin embargo, las reuniones con las Juntas de Vecinos se dan en contextos donde hay una situación que la comunidad debe atender y no con cierta regularidad. Al ser preguntada sobre la frecuencia en que se reúnen la Junta de Vecino, Patria contestó: “No, no, no. A veces cuando pasa algo así, uno se reúne.” Sin embargo, para María Cristina, Dalisa y Sila la JV no existen o no están funcionando. “Aquí había Junta de Vecinos, y eso se ha desbaratado” “aquí no hay de eso casi.”

A pesar de haber una evidente debilidad de estructuras organizativas comunitarias, como Juntas de Vecinos, se revela que la participación de la comunidad en el proceso de evacuación fue activa, pero espontánea, ya que depende de la capacidad que tiene cada hogar de asistir a otros-as.

Por ejemplo, para Dalisa hubo “personas que venían y ayudaban a uno a salir”, pero además en el proceso de salvaguardar las pertenencias, “cuando un vecino tenía algo que levantar, iba el grupo de vecinos a ayudarles, que no se dejaba solo, porque es como te dije anteriormente, este es un barrio en que se arreglan entre sí, es muy raro tú, ver que discusión o un pleito, mayormente si es por muchachos, los muchachos siempre se viven matando, pero entre vecinos se ayudaron” (Dalisa, entrevista enero de 2020).

Al mismo tiempo, se dan casos en que tal ayuda no logra manifestarse por la impronta del proceso de evacuación: “...todo el mundo está en lo mismo y no aparece nadie para decirle déjame ayudarte a encaramar a esta vieja.” (Dulce, entrevista enero de 2020) Este proceso de preparación para salir afecta de manera diferenciada a las familias. En el caso de las jefas de hogar de edad avanzada las trabas para poder realizar este proceso rápido y efectivamente son mayores, por lo que dependen de las ayudas o de las autoridades o de la comunidad misma.

María Cristina cuenta como en una ocasión, la Defensa Civil, la asistió en el proceso de proteger sus pertenencias y asegurar la vivienda.

El caso de Domingo es relevante por su participación junto a las autoridades para realizar acciones de rescate:

“Bueno, yo con todo de estar ahí, yo me movilité mucho por los que estaban en parte baja, porque yo hacía natación, entonces con los militares que estaban, que estaban en la yola, yo me movía con ellos. Después de que hacía los mandados de la casa, yo me montaba en la yola y me movía con ellos, por que como ellos entraban y no conocían el pueblo, yo les decía vamos por aquí o vamos por allí [...] yo me iba con ellos a todas las partes más hondas, y chequeamos.

Donde había que ir a evacuar una persona, yo iba y los iba guiando a ellos [...] Pero como uno es de aquí uno sabe dónde están todos los boquetes, los barrios que tienen problemas, los barrios de parte bajan y los barrios de parte alta, los barrios de parte alta tienen menos problemas que los barrios de parte baja, entonces a los barrios de parte baja era donde yo iba y penetraba con ellos. Yo iba y si la puerta estaba cerrada `abra, abra, abra´, llevando los primeros auxilios casa por casa. Al que no podía salir yo daba hasta brazos y lo ayudaba a salir, con el agua ahí, porque habían muchos que tenían miedo de salir de adentro de la casa y ya estaban con el agua al cuello, y yo les decía `venga, venga, venga, no va a pasar nada, ya tú estás aquí mismo´, y los llevaba hacia allá.”

**Tabla 16: Valoración de la participación que ha tenido**

Participación	Porcentaje	Femenino	Masculino
Bueno	27.3%	23.4%	50.0%
Malo	12.7%	14.9%	0
Regular	5.5%	6.4%	0
No contestó	54.5%	55.3%	50.0%
Total	100%	100.0%	100.0%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

En la valoración de la participación que ha tenido un 54.5% no ofrece ninguna respuesta dado que simplemente plantean que no existe tal cosa como la participación. Un 27.3% la ha calificado como buena por motivos de la ayuda que brindaron a otros y las vidas que se preservaron.

**Tabla 17. Consideración del trato que recibió la persona**

Trato recibido	Frecuencia	Porcentaje
Bueno	16	29.1%
Regular	4	7.3%
Malo	6	10.9%
No contestó	29	52.7%
Total	55	100%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

Respecto al trato recibido un 29.1% en general (25.5% dentro de las mujeres y 50% dentro de los hombres) lo calificó como bueno, por haber aceptado la ayuda que le ofrecían.

**Tabla 18: Impacto en la participación**

Impacto en la participación	Frecuencia	Porcentaje
Ayuda brindada	3	5%
Malos sentimientos generados	6	11%
Nada	4	7%
Pérdida de bienes materiales	6	11%
No contestó	36	65%
Total	55	100%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

El mayor impacto de la persona en la participación que ha dado ha sido los malos sentimientos generados, 11%, y la pérdida de los bienes materiales, 11%.

Las mujeres destacan como elementos que le impactaron:

- ▶ El hecho de que personas mayores tuvieran que pasar por todo el proceso de ser evacuados.
- ▶ El lugar del albergue y la cocina están separados. La escuela queda abajo y la cocina más arriba. Había que salir y uno no le daba mente, después fue que nos dimos cuenta que los zincs andaban volando.
- ▶ La destrucción de los bienes materiales y de los ingresos de la comunidad. El miedo que tenía, que se me dañó mi cama.
- ▶ El tener que contraer una enfermedad

Un elemento que llamó la atención fue la expresión: “nada me ha impactado, me he acostumbrado a toda la situación”. Es una afirmación que debe hacer un llamado sobre las huellas que va dejando el impacto del paso de los fenómenos sobre las personas y les va quedando la sensación de impotencia y desesperanza por la percepción de que las autoridades no hacen nada por evitarlo. “A cada rato uno tiene que salir de aquí, y cosa, no han hecho nada por el puente”

En el caso de los hombres, se puede sentir la impotencia en la expresión “sentirme tan mediocre. No es lo mismo pertenecer a una clase baja que a la “jailaif”, y me sentí avergonzado al ver a mi niña así”.

Además, resaltaron la posibilidad de expresar solidaridad y la pérdida de bienes materiales.

**Tabla 19: Experiencias positivas en tu proceso de evacuación**

Experiencias positivas	Frecuencia	Porcentaje
Sin pérdidas de vida	11	20%
Buen trato en la evacuación	18	33%
Nada	5	9%
No contestó	21	38%
Total	55	100%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

Muchas de las personas entrevistadas, tal y como se observa en la tabla planteaban en preguntas previas su visión negativa sobre el proceso de evacuación y simplemente no contestaban esta pregunta.

De las experiencias positivas que manifestaron presentar los entrevistados la mayor proporción corresponde a la categoría agrupada en el buen trato en la evacuación, 33%.

**Tabla 20: Experiencias negativas en tu proceso de evacuación**

Experiencias negativas	Frecuencia	Porcentaje
Daño en la naturaleza	4	7%
Maltrato de personas	11	20%
Sentimientos negativos	9	16%
Pérdida material	15	27%
Sin experiencia negativas	6	11%
No contestó	10	18%
Total	55	100%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

En general, a partir de las entrevistas realizadas a las diversas comunidades, se observa un gran potencial a partir de las actitudes de los y las comunitarias mostrado a través de las acciones de solidaridad.

Se observa que el nivel de acceso a los mecanismos de participación ha sido prácticamente nulo. En ese sentido hay mucho hacia donde crecer desde los gobiernos locales y las instituciones descentralizadas que actúan en el SNPMR.

Algunos elementos que resultan del análisis de este capítulo muestran la necesidad de identificar de forma clara cuáles son los mecanismos que pueden ser implementados desde el gobierno municipal. Y definir los espacios de participación que puedan abarcar cada una de las etapas.

Es muy importante que los mecanismos puedan impulsar formas de inclusión diversas y que tomen en cuenta la existencia de personas con discapacidades tanto físico motoras como en los sentidos.

## Conclusiones parciales

La participación ciudadana en el proceso de movilidad inducida y en la toma de decisiones relacionada con el mismo, difiere entre ambos países, en lo cual influyen factores como la voluntad política, los mecanismos establecidos en materia de gestión de riesgo ante desastres, así como el grado de conocimiento de la población, su percepción de riesgo, el empoderamiento ciudadano, la universalidad de las políticas y medidas, así como los imaginarios sociales que sustentan las desigualdades.

Se pudo constatar, para el caso cubano, que la participación de la población en el diseño de propuestas de acciones, estrategias y políticas para la gestión de los procesos de movilidad inducida es baja, solo realizada a través de representantes del poder popular a nivel barrial de forma limitada; en el caso de República Dominicana es prácticamente inexistente, según los resultados obtenidos en el área donde se realizó el trabajo, al no existir mecanismos formales de toma de decisiones que involucre de manera participativa a las comunidades que se encuentran en zonas de riesgo con altos niveles de vulnerabilidad.

Además, es insuficiente el protagonismo de asociaciones de personas con discapacidad, organizaciones sociales, de mujeres, y líderes comunitarios en escenarios de toma de decisiones, por lo que se advierte la necesidad de profundizar y activar mecanismos que propicien su incorporación, tanto en órganos de decisiones locales como en las propias comunidades.

No obstante, en contextos de desastres se generan procesos participativos desde la comunidad, basados en la solidaridad y la cooperación barrial, aunque se evidencia la necesidad de incrementar la percepción de riesgo de desastres mediante la formación y fortalecimiento de sus capacidades. En este sentido, la labor formativa debe estar intencionada desde la inclusión social, desde la necesidad de pensar la diversidad dentro de estos grupos, particularizando en los que pueden estar en situación de vulnerabilidad como las personas con discapacidad, mujeres, adultos/as mayores y niños/as, activando así sus potencialidades y reforzando sus aportes, en aras de lograr modelos más inclusivos y acciones adecuadas a sus necesidades, demandas y capacidades.

La realización de actividades de formación, capacitación y fortalecimiento de capacidades, unido al trabajo de campo, significó un paso de avance en la articulación de los actores clave a nivel territorial. Se puede esperar entonces, el fortalecimiento de la cooperación entre instituciones académicas y de investigación, con las estructuras de gobierno locales y las organizaciones con representación comunitaria. En ambos países, la Defensa Civil como órgano gubernamental, es la principal fuente de apoyo a la población en estos contextos, aunque cabe resaltar que, en el caso cubano es singular la labor colaborativa entre esta y la familias y vecinos.

## Valoración de mecanismos establecidos por los gobiernos locales para la gestión del proceso de movilidad inducida en contextos de emergencia y/o desastres

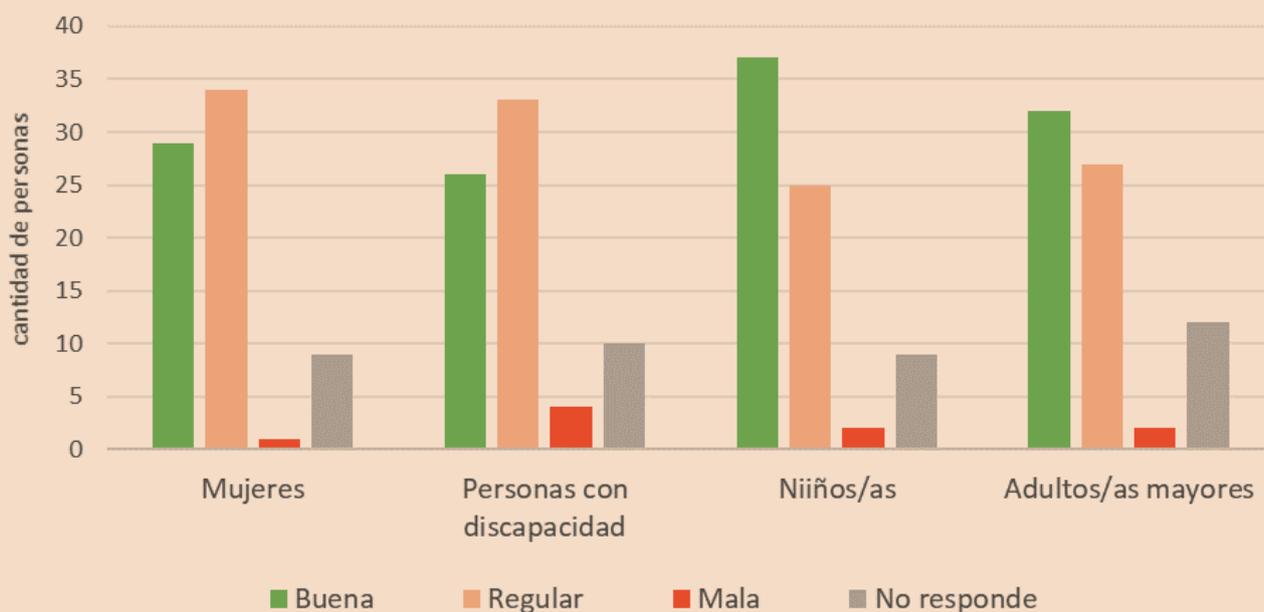
Este apartado tiene por objetivo valorar los mecanismos establecidos por los gobiernos locales para la gestión del proceso de movilidad inducida y desplazamientos en contextos de emergencia y/o desastres. Se busca indagar cómo funcionan durante su implementación esos mecanismos, qué tanto se adecúan a las necesidades particulares de acuerdo a las características de la población y el nivel de satisfacción de las personas.

### Cuba

La percepción de los decisores acerca de las *condiciones materiales y la cobertura de las necesidades particulares* en los centros de evacuación difieren para las mujeres, niños/as, personas con discapacidad y adultos/as mayores. Aunque priman los criterios de bueno y regular, los/as encuestados/as reconocen que, tanto para las mujeres como para las personas con discapacidad, no están totalmente cubiertas sus necesidades específicas con condiciones materiales de regulares (Gráfico 4).

# 5.3

**Gráfico 4: Valoración de las condiciones materiales y cobertura de necesidades particulares en los centros de evacuación por grupos vulnerables**



Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a decisores en Cuba, elaborado por el equipo de investigación

Las razones que ellos/as señalan es la *falta de privacidad en algunos espacios, baños mixtos, en ocasiones existe insalubridad y hacinamiento. Las condiciones no son las adecuadas porque los centros de evacuación no están diseñados para cumplir esa función, y que debe existir mayor preocupación por parte de las autoridades para tratar el tema de género, sobretodo profundizar los conocimientos en la temática, mejorar la privacidad de las mujeres o habilitar espacios diferenciados entre estas y los hombres*(Personas encuestadas en comunidades cubanas).

En relación a las personas con discapacidad plantean que *algunos centros cuentan con barreras arquitectónicas según tipos de discapacidad; existen problemas de comunicación; en ocasiones no se toman en cuenta los criterios y necesidades de las personas con discapacidad y hay falta de conocimiento para tratar con ellos* (Carlos, residente de la comunidad Santa Rita, municipio Nuevitas).

Por su parte, un mayor número de encuestados/as consideran que las condiciones en los centros de evacuación para niños/as y adultos/as mayores son buenas, en relación a las mujeres y las personas con discapacidad. A los niños(as) *se les prioriza su alimentación, se encuentran bien resguardados y se acondicionan los locales para que lo pasen lo mejor posible; aunque, consideran que se debe mejorar el acceso al agua potable, garantizar la realización de actividades como el estudio y la recreación, disponer de espacios más amplios y en la medida de lo posible, suministrarles una mejor alimentación, sin dejar de mencionar que para niños y niñas siempre está garantizada.* (Personas encuestadas en comunidades cubanas).

Para los/as adultos/as mayores algunos aspectos pudieran mejorar como la adecuación de espacios para su esparcimiento, la eliminación de barreras arquitectónicas y el tratamiento psicológico que se les brinda por parte de los responsables del proceso de evacuación y de la población en general.

Es interesante destacar que, a pesar de la baja frecuencia de opiniones totalmente negativas, los decisores consideran que, en dichos espacios, las personas con discapacidad tienen las condiciones más desfavorables y sus necesidades particulares son las menos cubiertas (Gráfico 4).

La satisfacción de las necesidades básicas de los diferentes grupos poblacionales, responde en gran medida a la sensibilidad y las herramientas teórico metodológicas que posean las personas que lideran procesos de evacuación, para trabajar con dichos grupos y hacerlos más partícipes.

Los *conocimientos* que los/as decisores/as identifican que debieran poseer para el trabajo con estos grupos sociales, parten de las particularidades de cada persona, y hacia el interior de sí mismo. Los criterios más referidos para el trabajo con personas con discapacidad, niños/as y adultos/as mayores están en función del cuidado y de la protección, lo cual es válido y meritorio, pero no se refieren valoraciones que pudieran asociarse a conocer y potenciar sus capacidades, en especial personas con discapacidad y adultos/as mayores durante el proceso de evacuación (Ver Tabla 21).

De las temáticas tratadas, el género fue la variable que menos criterios tuvo para expresar los conocimientos que deben tener los/as decisores/as sobre el tema, en contextos de desastres y/o emergencia. Solo un tercio respondió la pregunta, por lo que se infiere que es uno de los aspectos que se necesita mayor focalización y sensibilización, lo cual es una necesidad expresada por los propios decisores/as. Es interesante destacar que ninguna de las respuestas muestra indicios de la necesidad de contar con capacidades para prevenir situaciones asociadas a condiciones de acoso y otras formas de violencia por razones de género.

**Tabla 21: Conocimientos que deberían tener los decisores en temas de género, edad y discapacidad**

Discapacidad	Género	Niños/as	Adultos/as mayores
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>Conocimientos diferenciados por tipo de discapacidad</i></li> <li><i>Identificar rutas y lugares de evacuación</i></li> <li>▶ <i>Priorizar a las personas con discapacidad</i></li> <li>▶ <i>Conocer su estado de salud, dónde residen o se pueden localizar.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>Trabajar con enfoque de género</i></li> <li>▶ <i>No discriminación, y mayor participación e inclusión social</i></li> <li>▶ <i>Deconstrucción del discurso sexista y de roles tradicionales</i></li> <li>▶ <i>Necesidad de datos estadísticos por sexo</i></li> <li>▶ <i>Priorizar mujeres, niñas, adultas mayores y embarazadas</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>Herramientas metodológicas y prácticas para tratar con ellos/as</i></li> <li>▶ <i>Identificarlos/as como los/as más vulnerables y priorizarlos/as</i></li> <li>▶ <i>Conocer dónde se localizan, cuántos son, diferenciarlos/as por edades</i></li> <li>▶ <i>Conocer sus hábitos alimenticios, gustos, preferencias, y condición de salud.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>Identificarlos/as como los/as más vulnerables y priorizarlos/as</i></li> <li>▶ <i>Conocer dónde se localizan, cuántos/as son, hábitos alimenticios, gustos, preferencias, y condición de salud.</i></li> <li>▶ <i>Conocer sus experiencias e identificar sus potencialidades, lo que incrementa sus posibilidades de participación activa en el proceso de evacuación</i></li> </ul>

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a decisores en Cuba, elaborado por el equipo de investigación.

Los referentes legales consultados, junto al criterio de expertos/as, informantes claves, decisores/as y personas de la comunidad entrevistados, evidencian que, desde las normativas existentes, las categorías sociales de género, edad y condición de discapacidad se priorizan en determinadas acciones que se realizan en las distintas fases del proceso de reducción de riesgo y/o desastres. Sin embargo, la interrelación de estas categorías para la formulación, el análisis o la implementación de políticas y medidas, es aún insuficiente y en donde influye el nivel de sensibilización tanto de los decisores como de la población en general.

Los análisis parcializados por grupos en condición de vulnerabilidad, como los que se trabajan en la investigación, ofrecen medidas y respuestas que tributan específicamente a dichos grupos, pero en ocasiones no tienen en cuenta la superposición de varias categorías (edad, género o condición de discapacidad) en una sola persona. Lo anterior complejiza la situación de dichas personas, aumentando su vulnerabilidad social y/o económica, e incluso favorece la desigualdad aun cuando existen medidas de que los protegen en contextos de emergencias y/o desastres.

*“Es muy difícil tener 18 años y 2 niñas bajo mi cuidado cuando apenas yo podía cuidarme, y estar en un albergue. Aunque tenía ayuda de mi vecina, apenas tenía condiciones para atenderlas y era todo el tiempo llorando, pidiendo comida y yo vuelta loca”* (Driulisleydis, residente de Asentamiento La Línea, municipio Caibarién).

Es por ello, la importancia del uso de herramientas analíticas como el enfoque interseccional, que permiten realizar análisis más profundos dentro de grupos ya considerados vulnerables, y así implementar políticas más focalizadas y eficientes. En este sentido, los conocimientos y la sensibilización de los/as decisores es fundamental, y es una necesidad referida por ellos en los resultados de las encuestas aplicadas, al demandar mayor capacitación tanto el tema de género, edad como discapacidad (Ver Tabla 21).

Otro de los aspectos que los/las decisoras consideran que deben contemplar en el trabajo con estos grupos vulnerables es la diferenciación de sus características hacia el interior de los mismos (tipo de discapacidad, edad, sexo, lugar de residencia, condiciones de salud) y contar con información estadística de estos en bases de datos.

Según los/as encuestados/as, para que la evacuación sea cada vez más satisfactoria e inclusiva se deben garantizar las condiciones antes, durante y después del proceso de evacuación; incorporar el enfoque de género; lograr una participación más activa de la población, mejorar su preparación y disciplina durante el proceso, y promover la evacuación dentro de las comunidades en casas de familiares y amistades, mediante el fomento de valores como la cooperación y la solidaridad intra-barrial.

También sugieren hacer más accesibles los lugares de evacuación en especial para las personas con discapacidad, eliminando las barreras arquitectónicas y de comunicación; el personal encargado debe tener buena capacitación para desarrollar el proceso y estar informado/da; tener en cuenta la opinión y propuestas de las personas con discapacidad para organizar el proceso; escoger e identificar otros centros de evacuación que no sean las escuelas y hacerlo de forma consensuada entre actores no formales de la comunidad y las comisiones de defensa; contar con una caracterización detallada de la población a evacuar y que todos los centros de evacuación cuenten con grupos electrógenos.

Poco más de la mitad de los/as entrevistados/as valoran de *buenos* los procesos de evacuación para grupos en mayor situación de vulnerabilidad, dígame personas con discapacidad, niños/as, adultos/as mayores y

mujeres, en especial embarazadas. Señalan que en el proceso *se tienen en cuenta a todas las personas de forma segura y protegida, por lo que casi nunca se lamentan pérdidas de vidas humanas; se incorporan todos los factores de la Defensa Civil; hay cultura ante estas situaciones; se tienen en cuenta las situaciones particulares de las familias y personas a evacuar; se garantiza el transporte y existe una planificación durante la evacuación que posibilita la protección de la población y de sus pertenencias*(Personas encuestadas en comunidades cubanas).

El resto califica el proceso de regular *porque falta preparación a las personas que lideran el proceso; no se consideran adecuadamente las necesidades de las personas con discapacidad y de los/las adultos/as mayores; se necesita continuar trabajando en la sensibilización; en ocasiones no existen las condiciones adecuadas, ni los recursos especializados para tratar a las personas con discapacidad o ancianos/as; en ocasiones la evacuación no se realiza a tiempo; las personas son objetos del proceso, no sujetos activos, por lo que este tiene un carácter asistencialista*(Personas encuestadas en comunidades cubanas). Solo dos personas consideran que el proceso de evacuación es malo, y que la participación de los/as ciudadanos/as en la toma de decisiones poco se tiene en cuenta.

Por otra parte, las personas se trasladan fundamentalmente hacia centros de evacuación, casas de vecinos y familiares. Lo hacen generalmente en ómnibus que el Estado asigna para apoyar el proceso de evacuación como parte de sus responsabilidades y deberes, o caminando al trasladarse dentro de la misma comunidad a poca distancia, por lo general hacia casas de familiares o vecinos, siempre y cuando estas personas no presenten alguna condición que les dificulte su desplazamiento o de lo contrario se le asigna un transporte para su traslado.

Poco más de la mitad de las mujeres encuestadas, refieren que fueron trasladadas en ómnibus hacia los lugares de acogida en el momento de la evacuación; mientras que un porcentaje mayor de hombres, aun cuando el ómnibus sigue siendo el transporte más frecuente, refieren haber utilizado otros medios alternativos como tracción animal, bicicleta o caminando.

Ello sugiere que, las mujeres son priorizadas en el traslado durante la evacuación en relación a los hombres, en medios de transporte más cómodos como el ómnibus; mientras que los hombres, que durante el proceso asumen roles relacionados con la gestión, el cuidado y la protección de bienes y servicios, algunos se trasladan después hacia los lugares de evacuación.

Las encuestas muestran que algunas personas en situaciones como la antes mencionada, deciden proteger sus bienes y quedarse en sus viviendas, en especial los hombres. De manera general, las personas encuestadas en las comunidades valoran como bueno el proceso de traslado de los/as evacuados/as para diferentes grupos que, en contexto de desastre se muestran vulnerables.

**Tabla 22: Medios de traslados al lugar de evacuación según sexo. Caso Cuba**

Medios de traslados	Sexo					
	Femenino		Masculino		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Ómnibus	38	53 %	10	31 %	48	46 %
Caminando	30	42 %	14	44 %	44	42 %
Tracción animal	1	1%	2	6 %	3	3 %
Bicicleta	1	1%	2	6 %	3	3 %
No responde	2	3%	4	13 %	6	6 %
Total	72	100.0%	32	100.0%	104	100.0%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación.*

Mediante el análisis de la encuesta, la observación no participante y la entrevista en profundidad semiestructurada a informantes clave, se pudo constatar que la comunidad valora como bueno el rol de instituciones y personas responsables en el proceso de evacuación, relacionado con el buen trato, el aviso temprano y el buen trabajo de los factores institucionales.

Aunque sugieren la necesidad de que los/as responsables tengan en cuenta la asignación de recursos necesarios ante, durante y después del evento, por ejemplo, velas y alimentos, y el estado de la infraestructura de los lugares destinados como centros de evacuación, pues en ocasiones no satisfacen las necesidades de grupos en mayor situación de vulnerabilidad como los niños/as, adultos/as mayores, mujeres o personas con discapacidad.

Resulta ineludible advertir que son ciertas condiciones y situaciones inequitativas las que colocan a dichos grupos en situación de desventaja y vulnerabilidad social, de ahí que hombres y mujeres, adultos/as mayores y personas con discapacidad, no lleguen en las mismas condiciones a un contexto de desastre, ni reaccionen igual, ni tengan igual acceso a los centros en los que son evacuados/as.

Es necesario que conozcan que, ante situaciones de emergencia, puede que las personas con discapacidad tengan más dificultades que las demás para desplazarse hacia los lugares de evacuación y conducirse en dichos lugares, teniendo en cuenta que pueden perder dispositivos asistenciales críticos, como anteojos, audífonos, dispositivos de movilidad o medicamentos que quedan atrás cuando una comunidad es evacuada.

También tienen mayores dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, incluso de agua, alimentos, servicios sanitarios e información. Si a este análisis se añade las diferencias por razones de género y edad, estas realidades se diversifican y pueden poner en cuestión la equidad social.

Por otro lado, la vulnerabilidad de los/as niños/as y los/as adultos/as mayores con discapacidad, puede que se agudice durante las emergencias si son separados de sus familias, o si se desintegran los mecanismos tradicionales de cuidado comunitario, como la familia extendida (vecinos/as que apoyan a otros/as).

No obstante, cabe destacar que la vulnerabilidad no es una cuestión per se de las personas con varias condicionantes como la edad, la condición de discapacidad, su situación socio económica, el género, u otras; sino que la vulnerabilidad se relaciona con la habilidad de las personas, unido a la capacidad de los/as decisores/as de dotarlas de herramientas para enfrentar y gestionar situaciones adversas y/o desastres, mediante el uso de los recursos y las destrezas con que estas cuentan para hacerle frente a los peligros.

Por último, más del 90% de las personas valoran como muy útiles las vivencias del proceso de evacuación, en la lógica de fortalecer los vínculos en la comunidad, elevar la percepción del riesgo, evaluar las dinámicas de las autoridades en el nivel comunitario, entre otros.

## República Dominicana

Los gobiernos locales forman parte del Sistema Nacional de prevención, Mitigación y Respuesta. Es responsabilidad de los ayuntamientos velar por el bienestar de los munícipes. La toma de decisiones durante una emergencia o amenaza las decisiones quedan centralizadas al SNPMR. Según el (COE, 2014), la orden sobre los procesos de evacuación es tomada por el Centro de Operaciones de Emergencia y comunicadas a todos los niveles de la administración pública, organismos del SNPMR y a los medios de comunicación. Una vez ordenada corresponde a los CM-PMR y CP-PMR operativizar la evacuación, así como a las Redes Comunitarias de prevención, Mitigación y Respuesta (RCPMR) existentes. Esto podría explicar porque en muchos casos la información no llega por parte de las autoridades sino por los medios de comunicación.

La Ley 176 – 07 sobre Municipios, establece que es función de los ayuntamientos “Adoptar, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo, las medidas necesarias, urgentes y adecuadas, informando las mismas al concejo municipal en la primera sesión que celebre.” (Numeral 28 artículo 6o). Al mismo tiempo que la ley Sobre gestión de Riesgo manda a los gobiernos locales a adecuar sus estructuras organizativas para una gestión adecuada del riesgo según lo establecido en la ley.

Además, ley de municipios atribuye al cuerpo de bomberos como los encargados de la gestión de riesgo. Deben participar en la formulación de políticas públicas que promuevan prevención, mitigación y respuesta. Así como realizar simulacros, acciones de rescate y la educación ciudadana orientada a preparar a la ciudadanía.

Sin embargo, son muchas las debilidades que presentan las administraciones de las comunidades visitadas. Según el ranking que realiza Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP)<sup>47</sup>, el Ayuntamiento de Castañuela se encuentra en la posición número 28 de 158 con una valoración de un 68.8%, a pesar de tener un Plan de Desarrollo Municipal 2016–2020, la regulación y ordenamiento del territorio tiene un puntaje de un 40%. Recientemente en junio del 2018, se creó la oficina de planeamiento urbano, inexistente hasta ese entonces. Sin embargo, en las evaluaciones, se reconocen las debilidades en términos de ordenamiento del territorio por falta de normativas claras y de personal técnico.

-----  
47. El SISMAP es un sistema de monitoreo para medir los niveles de desarrollo de la gestión pública, que desde el año 2010 ha venido implementando el Ministerio de Administración Pública; tomando como referencia los indicadores del Barómetro de las Américas, sondeo auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) así como, los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Por otro lado, el ayuntamiento de Nagua se encuentra entre los peores valorados, ocupando la posición 74, con una calificación de un 40%. Este ayuntamiento presenta debilidades en la gestión de recursos humanos, en la planificación y programación para el desarrollo y ordenamiento territorial; gestión de presupuesto; gestión de compras y contrataciones; acceso a la información pública; y, en la ejecución del presupuesto participativo. Por último, la Junta Distrital de Las Galeras, en Samaná, su valoración se encuentra en un 0%, ya no presenta evidencias. Esto indica serias debilidades en la gestión de lo público.

En las entrevistas realizadas pudimos valorar que la Junta de Distrito de Las Galeras, a pesar de deficiencias en personal, equipamientos y presupuesto, tiene un rol activo en materia de gestión de riesgo ya que participa de las reuniones que se realizan a nivel de los CP-PMR, en Samaná y ejecutan varias acciones de preparación, desde las alertas a acciones de rescate. Esta situación, podría además explicar, el por qué hubo comunidades que no hubo presencia directa de autoridades en los procesos de aviso como sucedió en Llanada al Medio, donde la comunidad autogestionó el proceso a través de la Iglesia Pentecostal.

En el caso de Castañuela, a pesar de ser la administración con mayor valoración del SISMAP, se identificó que el cuerpo de bomberos no tiene los equipos necesarios para atender a la población afectada. Además, sus instalaciones son convertidas en albergue lo que podría limitar su rol en el proceso de gestión de los riesgos que se presentan durante una emergencia. Pablo Arciviades, chofer del cuerpo de bomberos y socorrista, nos habla de estas debilidades institucionales: “No tenemos los equipos suficientes para dar una respuesta con la eficiencia que debe tener [...] ahora mismo aquí no tenemos transporte, no tenemos una camioneta, no tenemos una ambulancia, el camión [de bomberos] está dañado desde antes de Irma y María”.

## Mecanismos de gobiernos locales para movilidad inducida

Según el artículo 4 de la ley 147-12 Sobre gestión de Riesgo, la evacuación se encuentra dentro de las acciones de **preparación** ante la presencia de una amenaza. La ley define la preparación como las “medidas cuyo objetivo es organizar y facilitar los operativos para el efectivo y oportuno aviso, salvamento y rehabilitación de la población en caso de desastre. La preparación se lleva a cabo mediante la organización y planificación de las **acciones de alerta, evacuación, búsqueda, rescate, socorro y asistencia** que deben realizarse en caso de emergencia.”

Por otro lado, la Defensa Civil, entre sus funciones y servicios esta la “evacuación de la población civil”. Según el Plan de Contingencia para Huracanes del Centro de Operaciones de Emergencia, la primera tarea de los encargados de ejecutar las evacuaciones esta la “identificación de todos aquellos lugares donde pueden ocurrir desastres por consecuencia a los efectos de las tormentas o huracanes, su nivel de riesgo, su vulnerabilidad y alternativas de prevención/mitigación”. En esta acción el gobierno local juega un rol importante ya que es este quien identifica, según las particularidades de su territorio cuales son las áreas más vulnerables que deben ser priorizadas para iniciar las acciones de aviso de evacuación.

Entre los criterios de este Plan de Contingencia, un grupo priorizado es la “población con necesidades especiales médicas”, que deben ser identificadas por las autoridades del sistema de salud conjunto con los ayuntamientos, para proveerles transporte y atención especial. Podemos verificar, que esta priorización no se realizó en ningún de las comunidades visitadas como veremos más adelante.

## La movilidad inducida durante Irma y María

En dos de las tres comunidades visitadas, Castañuela y Nagua (ambas zonas urbanas) el principal riesgo se debía a inundaciones por la crecida de ríos, en el caso de las comunidades en Samaná, se debió a la fragilidad de las viviendas construidas en madera y con techos de zinc ante los fuertes vientos y las lluvias.

**Tabla 23: Cantidad de veces que ha sido evacuado/a en los últimos 6 años según sexo**

Cantidad de veces evacuados/as	Sexo			
	Femenino		Masculino	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
1 a 3 veces	34	73.9%	6	75.0%
4 a 7 veces	12	26.1%	3	25.0%
Total	46	100.0%	9	100.0%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

Ante esta situación, el 73.9% de las mujeres entrevistadas fueron evacuadas menos de tres veces, mientras que el 26.1% lo ha sido más de 4 veces, de la misma manera el 75% de los hombres encuestados afirmaron haber sido evacuados de 1 a 3 veces, y solo el 25% indicó de 4 a 7 veces.

Por parte de las autoridades entrevistadas, predominan las acciones de evacuación por causa de inundaciones. Después en menor grado, incendios y caída de árboles que obstruyen vías. En el caso de Castañuela, dos factores influyen en la vulnerabilidad física de la comunidad, primero, la localización de la comunidad y segundo la inexistencia de infraestructuras orientadas a reducir el riesgo de inundación.

Son barrios que ocupan la cuenca del río Yaque del Norte, el cual crece rápidamente por dos situaciones: las lluvias y/o por la apertura de la presa de Taveras en Santiago.

Sin embargo, el riesgo no proviene solo por la crecida del río, sino que además persisten las inundaciones provenientes solo de la lluvia.



María Cristina, que vive en la zona sur del río, nos dice que “no hay que esperar que el río se inunde para uno sufrir inundaciones, uno sufre inundaciones también aquí cuando llueve mucho, porque no hay mucha abertura para el agua salir, entonces lo que se llena son las casas. Sin el río meterse el agua se pone por aquí<sup>48</sup> si llueve mucho”.

Ante esta situación no se ha planteado, que hayamos identificado con la comunidad o las autoridades entrevistadas, la reubicación de estas familias u obras de infraestructura orientada a reducir el riesgo a inundación. Sin embargo, recientemente se anunció la construcción de una presa, que según el actual presidente Danilo Medina, pondrá un alto a las inundaciones causadas por el río en Castañuela y Loma de Castañuela.<sup>49</sup>

Al mismo tiempo, para algunas familias este es el lugar en el que tienen la oportunidad de vivir, para María Cristina: “la casita es propia, porque cuando yo compré aquí nadie me informó que se inundaba, ya estaba hecha yo tengo viviendo aquí más de 20 años, yo traje mi niña de pampers y tiene 21 año”. Al mismo tiempo su deseo de vivir en otro lugar no se materializa porque no tiene acceso a los recursos necesarios para hacer: “porque yo con dinero, que yo tenga la manera, yo hubiera dejado esto aquí [...] pero imagínese, para donde me voy.

Si es que yo no tengo a nadie, mis hijos. Sin embargo, a pesar de la situación de riesgo, para Dulce es el único lugar que tiene donde vivir: “uno se acuesta [...] pensando que eso no le caiga en el caco [el techo] [...] porque mira como esta eso ve, Imagínate, pero aquí es que hay que vivir, porque aquí es que estamos”

Otro elemento que constituye un factor de vulnerabilidad física es la calidad de las viviendas como uno de los principales riesgos que enfrenta la población entrevistada. Un 58.28% de las familias evacuadas sus viviendas están construidas en madera y zinc con piso de cemento. Esta situación se evidenció aún más en Samaná donde el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), después del paso de Irma, reconstruyó viviendas con los mismos materiales y estas fueron destrozadas por los altos vientos y las fuertes lluvias causadas por María a una semana de ser reconstruidas. Pudimos evidenciar en la visita, que el INVI tomó nota y las viviendas que actualmente se encuentran en construcción en las comunidades visitadas en Samaná, se están levantando en bloques de cemento, con el agravante de que los techos permanecen de zinc.

La calidad de las viviendas salvo algunos de los casos entrevistados, es baja. En las zonas de Lomas en donde el problema del paso de los huracanes fue la destrucción de las viviendas por los fuertes vientos, la mayor parte de las viviendas son deficientes. Son elementos que deben ser tomados en cuenta por las autoridades para trabajar acciones de prevención más eficientes.

Los mecanismos identificados para el proceso de movilidad inducida fueron: el aviso, facilidades de movilidad (transporte), evacuaciones forzosas (por la Policía Nacional o Fuerzas Armadas) y acondicionamiento de los albergues (dotación de comida principalmente). Al mismo tiempo, ante la ausencia de protocolos identificamos algunas prácticas, que podríamos clasificar como informales.

Para Danilsa, de la comunidad de Castañuela, no hubo protocolos a seguir.

“En realidad uno no siguió pasos. Nosotros recogimos la ropa más necesaria y los corotos y todas esas vainas se quedó aquí. Porque el río ya estaba en realidad, vamos a suponer, así en el borde, y de repente agarró y se botó, y uno salió de aquí huyendo porque no había de otra.”

48. Señala una línea en la pared que aún se dibuja y marca hasta donde subió el agua.

49. <https://presidencia.gob.do/noticias/en-montecristi-danilo-anuncia-medidas-evitaran-inundaciones-mientras-se-termina> Consulta del 8 de febrero de 2020.

El principal actor, identificado por la comunidad, en los primeros momentos del proceso de evacuación (aviso) ha sido la Defensa Civil. Se destaca además una alta participación de la comunidad por asegurarse de que todos/as estén informados sobre lo que está sucediendo. Cabe resaltar que un alto porcentaje recibió apoyo principalmente de familiares.

Apenas un 1.9% de la población entrevista fue trasladada a un albergue oficial, identificado en la lista que publica el COE. Mientras que un 63% fue albergado en casa de familiares y amigos (destaca un caso en el que la familia se alojó en un local comercial desocupado, ante la inexistencia de albergues, caso Rincón Abajo). Un 35.2% se ubicó en lo que podemos denominar albergue informal.

Cabe destacar en Loma Atravesada, hoy en día, dos años después existen dos familias desplazadas no retornadas que habitan en una construcción sin terminar en la misma comunidad. A estas familias el INVI les está construyendo sus viviendas.

**Tabla 24: Medios de traslados al lugar de refugio según sexo**

Medios de traslados	Sexo				Total	
	Femenino		Masculino		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Auto	2	4.3%	0	0.0%	2	3.6%
Autobús	4	8.5%	1	12.5%	5	9.1%
Caminando	31	66.0%	5	62.5%	36	65.5%
Camión	1	2.1%	1	12.5%	2	3.6%
Motor	6	12.8%	1	12.5%	7	12.7%
Otro	3	6.4%	0	0.0%	3	5.5%
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>100.0%</b>	<b>8</b>	<b>100.0%</b>	<b>55</b>	<b>100.0%</b>

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación.*

Sobre las formas en que las familias fueron trasladadas a los lugares de refugio, se destaca que un 65.5% de las personas entrevistadas se trasladaron caminando, mientras que el 12.7% utilizó un motor, el 9.1% autobús y solo el 3.6% lo hizo en auto. En los lugares donde el traslado fue caminando cabe destacar varias cosas.

Por un lado, hay zonas en las que los albergues o los lugares elegidos de refugio están relativamente cerca de las familias afectadas, y por otro, hubo una ausencia de las autoridades tanto municipales como del SN-PMR. Es decir, al momento de la amenaza predomina la movilidad a través de los medios con los que cuentan las familias, de manera individual. Esto presenta una dificultad al momento de garantizar la integridad física de las familias afectadas.

**Tabla 25: Valoración de los roles de las personas e instituciones responsables del proceso de evacuación**

Valoración del rol de las personas e instituciones responsables en el proceso de tu evacuación	Frecuencia	Porcentaje
Bueno	18	32.7%
Malo	16	29.1%
Regular	13	23.6%
No respuesta	8	14.5%
Total general	55	100%

*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación*

En este contexto, un 32.7% de las personas entrevistadas valoraron como bueno el rol de las personas responsables de la evacuación, mientras que un 29.1% como malo y un 23.6% como regular. Al momento de realizar el análisis cualitativo de las entrevistas, podemos resaltar que hay una relación entre el hecho de que no hubo pérdidas de vidas y la valoración de la evacuación como buena. Esto en parte se debe, a que hay una resistencia a salir de las viviendas y tener que abandonar las pertenencias.

Por otro lado, la vulnerabilidad económica es uno de los aspectos que determina la capacidad de recuperación de una familia y por ende, de superación del desastre. Los bienes materiales en este contexto son de vital importancia. Para Dalisa “en la hora que tu vez que el río se metió completo, y que en tu casa se le ha dañado todo sin poder reponerlo, porque hay gente que puede reponerlo, pero sin poder, eso no es fácil”.

En el caso de María Cristina: “esa vez no me quedó nada, se dañó la nevera, la estufa, el tanque se fue boyando, porque yo me desesperé y la casa quedó abierta. Aquí se salvó, que nunca se ha ido, el tinaco, porque lo amarran con una cadena, y lo encontramos en el patio, pero después se pierden muchas cosas, porque usted para casa ajena no puede cargar tanto”

Es esta una de las razones por las que al momento de las amenazas las personas priorizan salvaguardar sus pertenencias más valiosas, en el caso de Castañuela las camas son la prioridad al ser uno de los bienes más costosos y difíciles de proteger. “Lo que pasa que cuando uno, desde que uno ya ve que ya están en eso, [uno] comienza a encaramar las cosas más pesadas, que son las camas y eso porque es lo que más pesa”. Esta situación estuvo presente en todas las personas entrevistadas. “Comienzo a ir acomodando aquí arriba a encaramar lo mío y cosas, tu sabe para que no se me dañen, porque si se dañó quien me quedé sin nada fui yo.”

Una de las consecuencias de la protección de bienes es el hecho de que prolonga el proceso de evacuación al punto en que, se dan casos en los que las familias no logran salir a tiempo como nos cuenta Dulce: “uno encarama sus cosas, desde que comienza a ver que el río ya está paseando por ahí por la calle, uno comienza a encaramar, porque para que le dé el tiempo a uno, no es que se le mojan y se dañan sus cosas porque a uno no le da el tiempo.”

Incluso con este esfuerzo, que ponen en peligro la vida de los/as afectados/as, no hay garantías. Suceden pérdidas de bienes, ya sea por daño de la misma inundación o por robo.

“Ah Dios, [...] nosotras lo que hicimos fue que encaramamos cosas, hubo cosas que encaramamos bien, otras cosas que se dañaron, porque aunque la encaramamos, a veces uno las encarama pensando que el río va a venir a un nivel, y cuando viene a ver sube más de la cuenta [...] pero eso, salimos de aquí, eso fue lo mejor que hicimos, porque hay gente que se quedan por temor a que les roben.”

Dulce nos cuenta de las dificultades que atraviesa para proteger sus bienes. Al momento de tener que salir de la casa, las opciones para salvaguardar las pertenencias se limitan básicamente a protegerlos del agua, ya que no tienen otro lugar para protegerlos. “Imagínate, ¿qué es lo que va a cargar uno? para donde va a cargar uno una mudanza, lo que se dañó lo que hay que hacer es botarlo, yo era la que venía y daba vueltas, tú sabes, porque los ladrones se aprovechan.”

**Tabla 26: Valoración de las vivencias en el proceso de evacuación, de acuerdo con el grado de utilidad, según sexo**

Valoración de las vivencias en el proceso de evacuación	Sexo					
	Femenino		Masculino		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No respuesta	13	27.7%	2	25.0%	15	27.3%
Muy útiles	17	36.2%	4	50.0%	21	38.2%
Nada útiles	10	21.3%	0	0.0%	10	18.2%
Poco útiles	7	14.9%	2	25.0%	9	16.4%
Total	47	100.0%	8	100.0%	55	100.0%

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación

En ese sentido, un 38.2% valoro lo vivido durante sus procesos de evacuación de muy útil, mientras que un 34% valoro entre poco y nada útil.

**Tabla 27: Valoración de las condiciones del lugar donde fue evacuado, según sexo**

Valoración de las condiciones del lugar de evacuación	Sexo					
	Femenino		Masculino		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No respuesta	6	12.8%	0	0.0%	6	10.9%
Bueno	26	55.3%	6	75.0%	32	58.2%
Malo	4	8.5%	1	12.5%	5	9.1%
Regular	11	23.4%	1	12.5%	12	21.8%
Total	47	100.0%	8	100.0%	55	100.0%

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación

El 58.2% de los entrevistados expresó que las condiciones del lugar donde fueron evacuados estaban en buen estado, mientras que el 21.8% indicó como regular dichas condiciones.

Para María Cristina, al momento de evaluar los albergues nos comentó lo siguiente:

“Bueno, no me ha ido bien, le voy a decir la verdad. En esta última del 2018, como dijo mi hijo, esa fue la de mi vida. Demás sufrimiento. Porque yo fui a una casa ahora, donde usted me encontró, que ahí no sube, ahí ella vino en la noche con su esposo y sus hijos, ahí habíamos 15 juntos, hasta esos que estaban ahí adelante estaban junto con nosotros, y ahí yo no la pasé bien. Dormí mal, ( ) en la casa.

Era una casita pequeña para tanta gente refugiada. Yo pasé eso, y no me parecía a mí, pa bañarme, para hacer mis necesidades era incómodo. Un sanitario afuera, con el agua había que salir pasé de todo, yo no quiero yo quisiera que eso no vuelva jamás, Dios mío, eso fue la última”

Las personas entrevistadas en Loma Atravesada, una de las zonas que resultó más golpeada durante los huracanes, presentan testimonios que deben ser tomados en cuenta para proceso de intervención en esta zona:

“... es que aquí estamos como sardinitas en lata y esto es un polvazo que todo lo que nosotros bajamos de ahí arriba está todo echado al perder, mire la situación, mire la muestra nada más, como es que esta todo aquí. Es que cada vez que uno se mueve en cosas así se echa a perder todo lo que uno tiene, el sucio el lodo, porque mire esto como esta, solo esto. Aquí hacían siete días de brisas, no sé cómo paso ese tiempo para allá, siete días si acampar, una brisa como si hubiese sido de ciclón, ahora, ahora, que hoy es que no está haciendo brisa, ni está lloviendo, pero aquí tenía siete días cayendo agua.” (Familia que continúa damnificada al momento de la entrevista)

“Esa casa es de un señor que yo me parece que él es gringo, él no es de aquí, pero él le dijo al que la cuida, le dijo que podían usarla, auxiliarse en la casa porque uno si se quedaba aquí, imagínese, si uno se quedaba aquí en la de uno podía el viento llevarse a uno.”

Se resalta mucho el peso que tuvo la solidaridad de la gente:

“Por un lado, era bueno porque uno se refugiaba en esa otra casa y ahí uno se aguantaba, uno comía, cocinábamos y todos para allá, y dormíamos, entonces, según después el tiempo uno se regresó para su casa, pero uno la paso bien.” “Uno se auxiliaba con los otros porque nada mas no era uno solo, éramos muchos, había muchas, como cinco familias había ahí en esa casa. Los que nos hospedábamos ahí llevábamos comida, llevábamos agua, llevábamos que uno se pudiera ayudar, uno llevaba comida, otro llevaba aquí, y se juntaban y cocinábamos todos juntos, que ahí de hambre gracias a Dios no sufrimos porque llevábamos comida y todo.”

Esas manifestaciones de solidaridad representan un enorme potencial para involucrar a las personas en los procesos de gestión de riesgo y muestran que, con un poco de formación y organización con las autoridades pertinentes, es posible mejorar la planificación e implementación de los procesos de modalidad inducida.

Otro elemento destacado era el de la incomodidad y la falta de comodidades:

“Ellos no tenía es decir a costajo de pero uno tenía que llevar su colcha, su sábana y sus cosas, uno tenía que llevarla de su casa, porque la casa no estaba preparada para cosas de dormitorio, no. Pero el que iba para allá tenía que llevar su colcha, su colchón, su sabana y sus cosas, y sus lozas, calderos, de todo uno llevaba para allá porque la casa nada más era para uno hospedarse ahí y aguantarse como uno pudiera, porque ellos hicieron ese favor de prestar esa casa a uno.”

“Nada, ya ahí nos atendieron bien porque nos llevaron colchones, nos llevaban comida y todas esas cosas.”

“Bueno, como te digo, la escuela no es una que está mal, pero para esas personas sí porque fueron tirados en el piso, llevamos para las niñas le digo que llevamos un colchón, a los demás no, ya para las mujeres embarazadas y eso sí, fue con los colchoncitos que nos dieron, que el gobernador mando a buscar con la Defensa.”

En Loma Atravesada las familias evacuadas fueron ubicadas en casas de particulares y albergues informales.

**Tabla 28: Valoración del proceso de traslado.**

► **A Niños/as**

Valoración del proceso en Niños/as	Sexo					
	Femenino		Masculino		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No respuesta	19	40.4%	3	37.5%	22	40.0%
Bueno	14	29.8%	4	50.0%	18	32.7%
Malo	9	19.1%	0	0.0%	9	16.4%
Regular	5	10.6%	1	12.5%	6	10.9%
Total	47	100.0%	8	100.0%	55	100.0%

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación

► **A Personas con discapacidad**

Valoración del proceso en PeD	Sexo					
	Femenino		Masculino		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No respuesta	19	40.4%	3	37.5%	22	40.0%
Bueno	12	25.5%	3	37.5%	15	27.3%
Malo	11	23.4%	0	0.0%	11	20.0%
Regular	5	10.6%	2	25.0%	7	12.7%
Total	47	100.0%	8	100.0%	55	100.0%

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación

► **A Mujeres**

Valoración del proceso en mujeres	Sexo					
	Femenino		Masculino		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No respuestas	20	42.6%	3	37.5%	23	41.8%
Bueno	9	19.1%	4	50.0%	13	23.6%
Malo	7	14.9%	0	0.0%	7	12.7%
Regular	11	23.4%	1	12.5%	12	21.8%
Total	47	100.0%	8	100.0%	55	100.0%

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación

► **Según Adulto(a) mayor**

Valoración del proceso en Adulto(a) mayor	Sexo					
	Femenino		Masculino		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No respuesta	18	38.3%	3	37.5%	21	38.2%
Bueno	10	21.3%	4	50.0%	14	25.5%
Malo	9	19.1%	0	0.0%	9	16.4%
Regular	10	21.3%	1	12.5%	11	20.0%
Total	47	100.0%	8	100.0%	55	100.0%

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación

## Conclusiones parciales

Los elementos expuestos en este acápite, nos sugieren la necesidad de avanzar en el enfoque de inclusión y de género, desde la herramienta de sensibilización a actores clave con capacidad de decisión, y para actores de la comunidad, por una parte, y a la población por la otra, en especial considerando a los grupos de población focalizados en este estudio.

Para el caso de República Dominicana, las acciones de los gobiernos locales están bastante limitadas debido a: falta de equipamientos, poco presupuesto, falta de equipos técnicos, ausencia de acciones enfocadas en el ordenamiento territorial y uso de suelo. En el caso de Cuba el gobierno, a través de las diferentes estructuras de la Defensa Civil,

ponen a disposición los recursos necesarios para afrontar situaciones de emergencias y/o desastres, con el apoyo de las organizaciones de masa, organismos no gubernamentales, y de la sociedad civil.

Los medios de comunicación son la principal herramienta que utiliza la comunidad para estar informada sobre el progreso de la amenaza en República Dominicana; mientras que en Cuba la política informativa, liderada por la Defensa Civil, contempla además las restantes fases del proceso, así como las acciones que se llevan a cabo para enfrentar el evento. Para ello se utilizan diferentes espacios, tales como noticiarios, menciones radiales, spots de televisión, conferencias, carteles, y otros, a los que se integran otros alternativos como los radioaficionados y colombófilos, los cuales requieren también integrar estos enfoques.

En el caso de República Dominicana, la mayoría de las personas se trasladaron por cuenta propia y caminando a casa de familiares, en muchos casos ante la ausencia de facilidades de transporte por parte de las autoridades o porque en algunas comunidades, principalmente aquellas que se encuentran aisladas, los albergues y las casas más resistentes se encuentran cerca. En el caso de Cuba, se ha expuesto en el trabajo, la responsabilidad de la Defensa Civil en la garantía de los recursos materiales a disposición de las personas de la comunidad para su traslado a los centros de evacuación y las casas de familiares.

En definitiva, se evidencia la posibilidad de integrar enfoques, estrategias y resultados en las acciones de las autoridades de la Defensa Civil en ambos países, así como en el nivel local y comunitario, comenzando por la reinterpretación de los roles (pasivos) de las personas con discapacidad, la población infantil, y los/as adultos/as mayores; así como propiciar un mayor nivel de protagonismo en función de sus capacidades, en contexto de emergencia y/o desastre.

# ¿Puede la interseccionalidad ayudarnos a disminuir la vulnerabilidad y potenciar la participación en mecanismos de gestión de riesgos de desastres en el ámbito binacional?

---

## 5.4

---

En este acápite se delinearon los elementos para abordar brechas de *equidad por género, edad y condición de discapacidad* como consecuencias de movilidad inducida en ámbitos de desastre. En el diseño de la misma se identifican las preguntas, los temas y los grupos objeto estudio, con una articulación clara y coherente entre sí.

Este es un objetivo propositivo, desde las experiencias de estudios anteriores en Cuba, República Dominicana, y de casos de estudio internacionales que aparecen en la literatura. En este sentido, se observó que la articulación con decisores/as de política es un buen comienzo para que los intereses de las personas y asociaciones que representan a mujeres, personas con discapacidad, adultos/as mayores y de la niñez, sean considerados. Se impone establecer alianzas de cooperación y de trabajo con los órganos decisores, las autoridades políticas, las universidades, centros de investigación, etc.

De ahí la importancia de desarrollar el análisis desde la perspectiva de interseccionalidad dado que, a partir de las formas diversas en las que se vive un fenómeno, es posible construir abordajes orientados a impulsar procesos desde la equidad y la reducción de vulnerabilidades.

En el caso de Cuba, se resalta el criterio de las personas evacuadas en la comunidad, donde valoran como bueno el rol de instituciones y personas responsables en el proceso de evacuación, relacionado con el buen trato, el aviso temprano y el buen trabajo de los factores institucionales. No obstante, tener buenos modales y paciencia para tratar con las personas evacuadas, son elementos a tener en cuenta para perfeccionar el proceso, en especial con aquellos/as que presentan condiciones que los hacen vulnerables

o se acrecientan en contextos como estos. Otros elementos se refieren a ser sensibles a sus necesidades particulares y valorar sus capacidades de agencia para aportar a los procesos en curso.

Las personas encuestadas resaltan además la colaboración y solidaridad de los miembros de la comunidad, muchos de los cuales brindan sus viviendas para acoger a los que necesiten ser evacuados/as, mostrando especial atención hacia los adultos/as mayores, infantes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad o enfermas.

Para ello se activan mecanismos de ayuda comunitaria y redes de vecinos de forma espontánea, sobre la base del conocimiento de las condiciones de habitabilidad, las necesidades y/o las características de las personas circundantes. Los/as actores de la comunidad también trabajan de forma conjunta con las autoridades de gobierno y organizaciones de masas, intencionado identificar y priorizar a los más necesitados/as.

*Por las condiciones de la vivienda nosotros acogemos a mi abuela, familia y vecinos cuando ocurren eventos como los ciclones. Se prepara con tiempo los alimentos, se hierve el agua, se protegen las ventanas de cristal, se pone el televisor para estar informados. Acá tuvimos un joven con discapacidad, niños/as, ancianos, y todos éramos como una familia.*

*Somos cristianos, y mi mamá es de la comisión que ayuda para que las personas vengan para acá. Hemos tenido aproximadamente 20 personas en la casa a la vez. Todos colaboramos y los que pueden traen algo de comida, pero nunca se les pide nada. Siempre tener personas evacuadas en mi casa ha sido algo espontáneo y ya las personas nos reconocen por esa ayuda que brindamos desinteresadamente (Leivi Rodríguez, entrevistada en el municipio Santiago de Cuba).*

Poco más de la mitad (54%) de las personas encuestadas, refiere haber tenido bajo su cargo a niños/as, adultos/as mayores y/o personas con discapacidad al ser evacuado/a. Ello evidencia una vez más, cómo los roles tradicionales de género refuerzan una división sexual de trabajo, que asigna a las mujeres una jornada primordial de tareas vinculadas al cuidado de las y los otros, ya sean infantes, personas enfermas, adultas y adultos mayores y personas con discapacidad.

Igualmente juegan un rol activo en la priorización de medicamentos, agua, alimentos y documentos para llevar al momento de la evacuación. Mientras que los hombres refieren un interés marcado en priorizar aspectos asociados a la protección de lo material.

Así mismo, las personas con las que se trabajó en las comunidades, sugieren que las/os responsables de la evacuación debían tener conocimientos específicos para el tratamiento diferenciado con estos grupos específicos. La necesidad de reconocer y valorar tanto las capacidades como vulnerabilidades de las mujeres, como los/as adultos/as mayores y personas con discapacidad fueron de los aspectos advertidos por los/as encuestados/as.

De esta forma, el trabajo en las comunidades nos mostró que el proceso de movilidad inducida ante situaciones de desastre, debe ser sensible a la equidad de género y a la diversidad social existente, e igualmente, a la edad, y condición de discapacidad, entre otros factores, tanto durante la evacuación como al momento de dotar e instalar albergues temporales, asistir psicológica y médicamente a las y los damnificados afectados para la recuperación posterior.

Se conoció y por eso es válido resaltar, que en los Centros de evacuación la sobrecarga de las mujeres en su rol de cuidadoras, sobre todo porque pueden coincidir mujeres adultas mayores cuidando a niñas y niños; a la par personas con discapacidad u otras de la tercera edad dígame los esposos. Además de estar pendiente de la alimentación, la toma de medicamentos, la atención a niños y niñas (actividades de esparcimiento y recreación). El almacenamiento y la regulación de las provisiones para la familia, son otras de las actividades encargadas a las mujeres.

Los instrumentos aplicados, en sentido general, arrojan vacíos en la preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción en el proceso de gestión de riesgo ante situaciones de emergencia y/o desastre. Revelan la necesidad de plasmar en los documentos programáticos, el enfoque interseccional, intencionando a grupos vulnerables, así como darle un papel activo, para lograr una mirada más integral y sobre todo, incluir ese enfoque en la elaboración y aplicación de programas generales en los contextos de desastre.

La interseccionalidad, como instrumento que permite abordar la diversidad y las múltiples desigualdades en torno a grupos vulnerables en todos los niveles o ámbitos, muestra como cada una de las desigualdades interactúa de manera diferente según la situación personal o de grupo social, dígase mujeres con discapacidad, niñas y mujeres de la tercera edad.

Se debatió cómo en algunos contextos, las mujeres, las ancianas y las niñas con discapacidad, así como las personas con enfermedades mentales y deficiencias intelectuales, padecen una mayor vulnerabilidad para enfrentar situaciones de emergencia. Teniendo en cuenta que las personas con discapacidad tienen más dificultades que las demás para reaccionar ante las amenazas, y pueden perder dispositivos asistenciales, como anteojos, dispositivos de movilidad o auditivos, además de medicamentos que se pueden quedar cuando una comunidad es evacuada. Así mismo, se conoció sobre la necesidad de contar con espacios adecuados cuando son mujeres.

La accesibilidad al entorno físico, la comunicación y a otros servicios básicos, la participación y la dignidad de los grupos más vulnerables son elementos a tener en cuenta en la elaboración, la ejecución, el seguimiento y la valoración de los programas de emergencia. Esto propicia, que puedan tomar sus propias decisiones, sean reconocidos/as y respetados/as como ciudadanos/as y seres humanos iguales, desde la perspectiva de que tienen una contribución para hacer antes, durante y después de un desastre.

Junto a ello, la creatividad y la capacidad para hacer aportaciones significativas a la gestión del riesgo ante situaciones de emergencia, constituyen aspectos notables develados en la investigación.

Para el caso de Cuba, los/as expertos/as y especialistas convocados/as en el grupo de discusión, cuyo objetivo fue propiciar una aproximación o discusión relativamente rápida y multidimensional de las barreras, limitaciones, obstáculos que experimentan grupos más vulnerables ante una emergencia y/o desastre en situaciones de movilidad inducida o desplazamiento. Se analizó como varían las vulnerabilidades de mujeres, niñas, niños y hombres según sus edades ante una emergencia y/o desastre en situaciones de movilidad inducida o desplazamiento.

Las vulnerabilidades que experimentan mujeres y hombres adultos mayores, quienes tienen las mismas necesidades básicas de los demás, pero su vulnerabilidad puede incrementarse debido al proceso de envejecimiento. La condición de adulto/a mayor asociada con otras características como el género o la condición de discapacidad, puede colocar a este grupo poblacional que está en situación de movilidad inducida en mayor riesgo; y dificultar el acceso a los medios de transporte seleccionados para su desplazamiento, así como la entrada a los Centros de Evacuación.

Los hombres adultos mayores establecen menos relaciones interpersonales y, por ende, cuentan con menos redes sociales y de apoyo que las mujeres adultas mayores, ante la ocurrencia de desastres o emergencia, por lo que podrían estar en más riesgo y por tanto más elevada situación de vulnerabilidad.

Igualmente, los/as adultos/as mayores no deben ser vistos sólo como receptores pasivos y dependientes de asistencia. Actúan como líderes de la comunidad y transmisores de conocimientos, orientación y asesoría,

pueden contribuir con la ayuda y el cuidado de los/as niños(as), contribuyendo en gran medida al bienestar de sus familias y comunidades en contexto de desastre. Las personas con discapacidades, al igual que todas las personas, tienen habilidades y capacidades que ofrecer a sus comunidades. Estas deben ser valoradas y promovidas.

Por otro lado, en contextos de desastres, “cumpliendo” con el mandato social de la masculinidad, los niños y los hombres también experimentan vulnerabilidades, mayormente debido a su “comportamiento heroico y riesgoso”, mientras que se agudizan las vulnerabilidades de los/as niños/as, los/as adultos mayores con discapacidad durante las emergencias si son separados de sus familias, cuidadores, o si se disgregan los mecanismos tradicionales de cuidado comunitario, como los vecinos.

El personal y los/as encargados/as de la evacuación, carecen de herramientas específicas para tratar a las personas con discapacidad. Es posible que necesiten de conocimientos e información sobre las medidas apropiadas y efectivas que podrían adoptar en contextos de emergencia para ayudar a esas personas.

Reconocen que las mujeres no participan igual que los hombres en la planificación para casos de desastre o medidas de reducción de riesgos. Igualmente, las/os niñas/os, personas con discapacidad y adultos/as mayores no son convocados/as para que participen de manera activa. Sólo son vistos como población vulnerable, pero en ningún caso como sujetos activos, con capacidades y potencialidades fundamentales que pueden aportar activamente en todos los procesos relacionados con la gestión de riesgo de desastres.

En el caso de las entrevistas realizadas en República Dominicana, se evidenció la presencia de desigualdades de género, condición económica, condición racial y origen:

1. La condición del sexo femenino que coloca a la persona en desventaja por las desigualdades de género
2. La condición según ciclo de vida. Aquí destacan personas envejecientes por el grado de vulnerabilidad.
3. La condición de origen, destacando las personas con nacionalidad haitiana que en el país sufren discriminación y vulneración de derechos.
4. La condición de discapacidad, por todas las desatenciones asociadas en gran medida al estigma y al desconocimiento sobre las atenciones que necesita esta población.
5. Nivel socioeconómico, que representa una desigualdad

Un primer elemento que pensamos útil considerar para la mirada interseccional es atender a la percepción sobre el trato recibido en el proceso de evacuación. Como se observa en la tabla 27, en el caso República Dominicana, la mayoría de los/as encuestados/as refieren haber recibido un buen trato por parte de los responsables de la evacuación, mientras las personas que relatan haber tenido percepciones sobre un trato malo o regular son mujeres, adultas y adultas mayores (Tabla 28).

**Tabla 29: Percepción sobre el trato recibido según sexo, condición discapacidad, nacionalidad**

			Sin discapacidad		Con discapacidad
			Dominicana	Haitiana	Dominicana
Bueno	Femenino	Joven	3.85%	0.00%	0.00%
		Adulto (a)	38.46%	3.85%	0.00%
	Masculino	Adulto (a)	15.38%	0.00%	0.00%
Regular	Femenino	Adulto (a)	11.54%	3.85%	0.00%
Malo	Femenino	Adulto (a)	19.23%	0.00%	0.00%
		Adulto (a) mayor	0.00%	0.00%	3.85%
			88.46%	7.69%	3.85%

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación

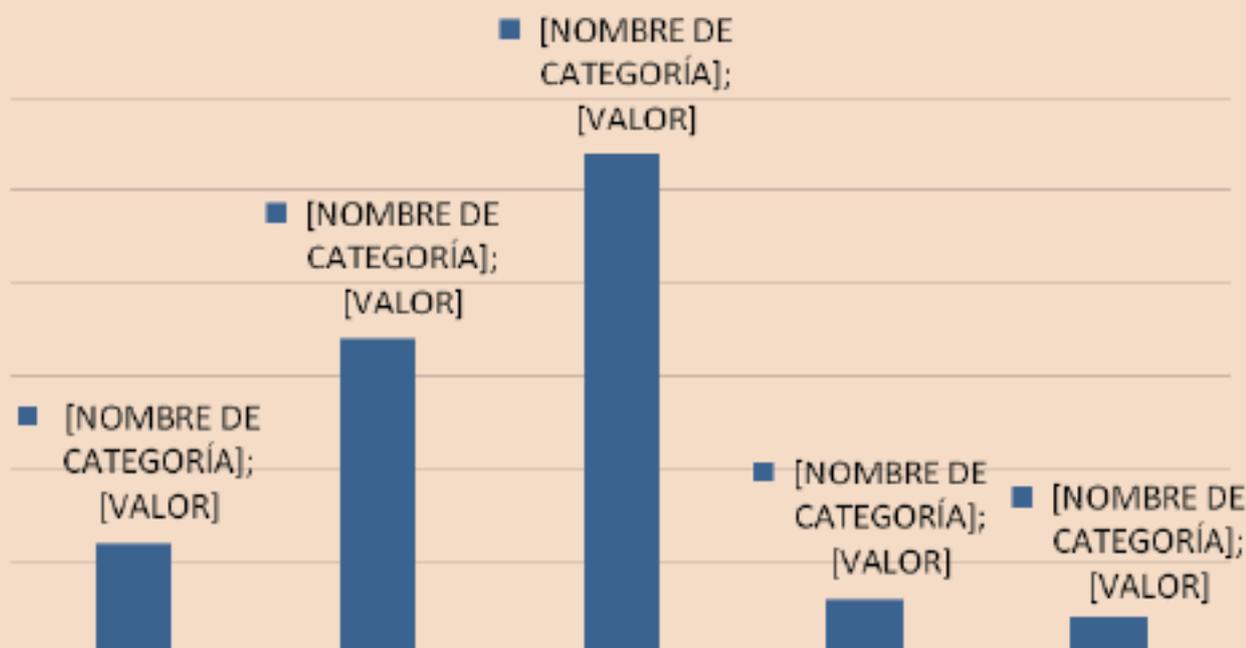
El perfil predominante entrevistado se identifica como mujeres (85.5%), personas de nacionalidad dominicana (92.7%), en un 9.1% de los casos con discapacidad. Un 83.6% de personas mestizas. El 40% se considera de nivel socioeconómico bajo, y la mayoría en un ciclo de vida adulta (87.3%). Las personas que relatan haber tenido percepciones sobre un trato malo o regular son mujeres, adultas y adultas mayores. De ambas nacionalidades con o sin discapacidad.

En el municipio de Castañuela, encontramos una comunidad de personas haitianas que fueron excluidas de las ayudas enviadas a la comunidad durante el proceso de recuperación. A su condición de pobreza, en este contexto de desastre se agregan elementos vinculados al color de su piel, el lenguaje y la procedencia, RP de 50 años nos cuenta que: *ellos cogieron con papel nombres dizque te van a dar cosas, y cuando viene el camión con las cosas, namas tú ves cogiendo a los dominicanos, los primeros, después se terminan las cosas, cuando vuelve usted se están acabando". Las ayudas llegan para "dominicanos solamente", las autoridades llegaron con "10 camiones trayendo cosas, es a los dominicanos que le van a resolver, haitianos no. Los haitianos no tienen derecho para eso.*

Esta situación se da no solo al momento de recibir las ayudas sino en el trato de los dominicanos mismos en los albergues, MC nos cuenta que hay personas que dicen: "yo no voy a dormir ahí, donde están todos esos haitianos" (MC, entrevista de Castañuela). A partir de la identificación de las características de las personas que viven bajo su piel con aquellas que incrementan las posibilidades de sufrir vulnerabilidades, identificamos la simultaneidad de estos factores en las personas.

A partir de la identificación de las características de las personas que viven bajo su piel con aquellas que incrementan las posibilidades de sufrir vulnerabilidades, identificamos la simultaneidad de estos factores en las personas.

**Figura 5: Confluencia de factores con mayor vulnerabilidad**



*Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a decisores en la investigación, elaborado por el equipo de investigación*

Dependiendo de la cantidad de posibles desigualdades, establecimos cinco niveles de riesgos, a sabiendas de que no es tan simple como sumar, pero buscando poder identificar cuáles son las posibles salidas y experiencias particulares que la gente da para mejorar las acciones ante situaciones de riesgo.

Cuando se busca identificar formas de cambiar las intervenciones para prever situaciones lamentables, es importante conocer cuáles son los elementos que se valoran como positivos dado que da la posibilidad de identificar acciones y experiencias que funcionaron. Y es importante verlo además desde el lugar social en el que ubicamos a la persona a fin de evaluar si existen elementos diferenciados entre las personas según su nivel de exposición a las desigualdades.

Las personas con riesgo simple (sin ningún factor de desigualdad) valoran la posibilidad de salvaguardar su vida, la solidaridad y el hecho de que las autoridades hayan sido precavidas.

Las personas con nivel de riesgo simple (confluyen 1 factores de desigualdad), valoran la solidaridad, el trabajo en conjunto entre personas con más recursos y personas de menos recursos: “personas menores que ellos” (refiriéndose a personas de menores recursos)

Presente lo que Wilches Chauz llama riesgo ideológico en personas que adjudica los hechos al poder divino (mito): “Dios tuvo misericordia, gracias a Dios” “Dios me ha dado la oportunidad de que no se me dañe nada”. Se expresa en algunas personas fe en que el gobierno resolverá la pérdida de sus viviendas. Sale también el tema de que no hubo pérdida de vida y una suerte de resignación o consuelo de no haberse enfermado.

Las personas con un nivel de riesgo medio (confluyen 2 factores de desigualdad) valoran la posibilidad de poder desplazarse con la familia completa. Se valora mucho el sentido de la solidaridad. Resaltan como elementos importantes los apoyos entre personas de la comunidad y valoran el aviso con tiempo que les permitió recoger y subir los enseres en un lugar alto dentro de sus casas para evitar que se mojaran. Valoran también que no hubo pérdidas humanas en su comunidad.

También hay personas que no logran identificar nada como positivo. Las personas con riesgo moderado (confluyen 3 factores de desigualdad), valoran la sobrevivencia y la ayuda de los vecinos. La única persona identificada con riesgo alto (confluyen 4 factores de desigualdad) identifica como experiencia positiva: “la ayuda que nos dieron los bomberos, la defensa civil, nos dieron comida”. En todos los casos salvo el de riesgo alto, se valoró la ayuda entre las personas. Es posible que haya influido el hecho de que sea de nacionalidad haitiana.

Finalmente, se podría expresar que las mujeres, en contexto de desastre, son visualizadas, como regla general, en su rol de madres o de cuidadoras y se las convoca como proveedoras más eficientes de los servicios, pero se les excluye de los espacios comunitarios en los que se toman las decisiones sobre la planificación y organización de la atención a la emergencia. Aún con buenas intenciones, estas intervenciones interpelan a las mujeres como gestoras comunitarias generando una sobrecarga de tareas con impactos en su salud física y emocional.

Sin embargo, dar participación activa a las mujeres, adultos/as mayores y personas con discapacidad en la gestión del riesgo ante situaciones de emergencia puede reducir significativamente su vulnerabilidad, acciones estas señaladas para reducir las barreras que experimentan los grupos más vulnerables. Esto presupone la necesidad de hacer partícipes a las asociaciones de personas con discapacidad, promover la autoayuda y desarrollar conocimientos, conciencia, habilidades y confianza en todos/as los/as actores/as encargados/as de la evacuación con respecto a la discapacidad.

## ¿Cómo mejorar el proceso de movilidad?

“Optar por la unidad, si estamos juntos, se logra lo mejor. Y que Dios nos libre de eso”

**Tabla 30: Propuestas de las personas según factores de desigualdad**

Riesgo	Tipo	Mínimo	Simple	Medio	Moderado	Total
Arreglar infraestructura	Prevención	1	4	7		12
Mejorar las viviendas	Prevención		3	5	2	10
Traslado definitivo	Prevención	1	1	1		3
Encargados por comunidad	Mitigación	1	1			2
Adecuación (corte de árboles y limpieza de calles antes que llegue el fenómeno)	Mitigación		1			1
Avisar con tiempo (evacuación)	Alerta		1	3		4
Acudir con tiempo a las casas	Alerta		2	1	1	4
Ayuda/ comida / medicamentos antes y durante	Respuesta	1	3	3	2	9
Tener albergues y que sean adecuados (distribución, equipamiento y personal)	Respuesta		3	5		8
Mejorar comunicación hacia la gente	Respuesta	1	4	2		7
Seguimiento a las familias pasado el fenómeno	Respuesta	1	2	3	1	7
Traslado más eficiente	Respuesta	1	2	2		5
Herramientas adecuadas según el problema y según el tipo de persona	Respuesta		2	2		4
Salvaguardar los bienes	Respuesta			1		1
Rescate a personas con discapacidad	Respuesta		1			1
Trabajo conjunto de autoridades	Respuesta			2		2
<b>Total</b>		<b>7</b>	<b>30</b>	<b>37</b>	<b>6</b>	<b>80</b>

Fuente: Resultado de la encuesta aplicada a miembros de la comunidad, elaborado por el equipo de investigación

La mayor cantidad de propuestas provienen de los niveles de riesgo simple y medio. No se recogió ninguna propuesta de personas con riesgo alto. Los grupos de propuestas con mayor participación se refieren al arreglo de infraestructuras y al mejoramiento de la vivienda. Son propuestas que se ubican en la etapa de prevención y que la gente la expresaba como queriendo expresar el nivel de cansancio que sentían de tantas veces que le ha ocurrido tener que salir de sus casas por un fenómeno hidrológico.

“Que se termine, que terminen un proyecto que a todos lo que faltan como que le hagan su casita, cuando vengan esos ciclones no tengan la mente mala”.

El traslado definitivo fue una de las propuestas planteadas como modo de prevención. En el caso de propuestas que pueden catalogarse como mitigación, se propone el trabajo con la comunidad, planteando la creación de brigadas comunitarias y encargados/as de zonas para organizar las alertas y los traslados. La gente valora como positivo las acciones que se hacen entre vecinos y les ve la potencialidad para la mejora de la intervención.

En cuanto a la alerta, resalta dos propuestas que apuntan a que los avisos se hagan a tiempo para que las personas pierdan menos enseres. Es muy importante para las personas ese punto dado que existen muchas quejas sobre la pérdida de enseres por no poderlos salvaguardar en razón de que los avisos llegan tarde.

En La Isleta, con la llegada del huracán María, se dio una situación en torno al maltrato por parte de las autoridades.

“Vinieron muy agresivamente [...] sacando a los niños, jalando a la gente, porque a los hijos míos fue unos que lo halaron. Y a una vecina mía la forzaron también. Ella estaba diciendo que la dejaran terminar lo que estaba haciendo para ella prepararse, para ellos irse. Y ellos no querían, ellos querían que uno se fuera sin nada. Atentamente sin nada [...] Medio ambiente vino [...] La Cruz Roja, pero ellos vinieron pacíficamente. Los que vinieron alborotados fueron los de la policía, algunos. Hay muchos que hasta golpes le dieron [...] mi amiga incapacitada, si le fue mal [...] ella es coja de una pierna [...] hasta presa la metieron.”

Estas situaciones de violencia en el trato, según relatan los entrevistados, lo sufrieron principalmente las mujeres y niños/as. La complicación de tener que salir, de tener que proteger sus pertenencias, de tener poco tiempo, se agregó el maltrato, el miedo:

“Y hubo una niña mía que hasta se ensució en la ropa porque tenía mucho miedo y mucho temor de que le fueran a hacer algo, y yo le decía, mi amor, tate tranquila, y yo tenía miedo también porque estaba embarazada. Y yo le dije que no, que nosotros no queríamos ir para allá, y ellos decían que sí que nos teníamos que ir y estaban tratando como de tumbarnos la fuerza, pero en defensa de que nosotros nos fuéramos para que nos pasara nada. Nosotros no queríamos salir de aquí para no dejar las cosas materiales. Tú sabes que uno se apega y que a uno le da mucho trabajo a veces conseguir algo.” (YN, entrevista de la Isleta de Río Mar)

En las acciones de respuesta, estando en los refugios, coinciden que las labores de cuidado y de servicio recaía principalmente sobre las mujeres. Pero las condiciones alimenticias eran tan precarias, que las mujeres tenían que volver a sus casas aún estando en estado de alerta para la cocción de alimentos:

“yo venía de allá del refugio de campo club a venirle a cocinar al niño. De allá a pie para acá (2.8 kms), porque allá arriba no había motoconcho. Venir y cocinar huyendo, que el agua me daba por aquí, porque hasta la cocina... me llevó la cocina, fue que yo la hice. Porque donde unos cuantos amigos míos y los traje y me vieron la cocina, entonces me ayudaron. Me llevó unos cuantos trates [...] yo dejé todo eso perdido porque yo no iba a andar con eso. Yo lo que tenía que asegurarme más mi vida y el niño mío.”(AJ, entrevista de la Isleta de Río Mar)

El maltrato de las fuerzas del orden es justificado según algunas de las personas entrevistadas (incluso por aquellas que recibieron el maltrato) ya que la situación se podía convertir en un asunto de vida o muerte. ¿Sin embargo, se critica fuertemente a las capacidades de los agentes para tratar con las mujeres ya que “qué es lo que la policía sabe hacer y la guardia? La mayoría lo que mete gente presa y maltratar.” (M, entrevista de la Islita de Rio Mar)

La gran mayoría de las propuestas giran en torno al ámbito de la respuesta. Y hay 4 propuestas con mayor frecuencia: la dotación de ayudas en forma de alimento y medicinas antes, durante y después del fenómeno; la mejora del trato hacia las personas; tener albergues preparados para recibir a las familias y que existan acciones de seguimiento post fenómeno.

5

6

—  
**Experiencias  
positivas**

7

# Experiencias positivas

---

Cuando se busca identificar formas de cambiar las mediaciones para prever situaciones lamentables, tener abordajes más inclusivos con enfoque de equidad social, es importante conocer cuáles son los elementos que se valoran como positivos, lo que posibilita identificar procesos que funcionaron adecuadamente. Además, es necesario apreciarlo desde el rol social en el que ubicamos a la persona, a fin de evaluar si existen elementos diferenciados según su nivel de exposición a las desigualdades.

Se resaltan como elementos importantes los relacionados con la solidaridad, ayuda, cooperación, la labor de las instituciones responsables del proceso, así como los aprendizajes de experiencias en eventos meteorológicos extremos, el aviso a tiempo que permitió prepararse y proteger sus bienes en la fase previa al evento.

"Las autoridades nos han entrenado y nos dan charlas educativas de qué hacer cuando vienen eventos como los ciclones y en que nos trasladaremos y hacia dónde. (...) Antes de que comience la lluvia allí estoy con mi familia y no espero a que llegue el ciclón, agarro a mi familia y me voy a evacuar en la casa de mi familia" (Miriam, evacuada residente del municipio Nuevitas).

Asimismo, se identifica el trato diferenciado a grupos poblacionales vulnerables; la atención a los/as adultos/as mayores que no tienen familias, el apoyo psicológico a los/as niños/as (payasos/as, juegos) y la atención a embarazadas; la profesionalidad de los/as responsables de la evacuación; cooperación institucional y ciudadana efectiva.

# 6

---

Para el caso de Cuba, referido a los lugares donde se realizó el trabajo, el no haber tenido pérdida de vidas humanas, es señalado como uno de los elementos más recurrentes de la investigación.

"Vivir el paso del huracán Irma fue una de las peores experiencias que he tenido en mi vida y mira que he pasado cosas, pero eso no tiene comparación, fue muy malo. Lo bueno de eso es que estoy viva y mis hijos y mi familia también" (Eleonora, evacuada de la comunidad Santa Rita, municipio Nuevitas).



6

7

—  
**Lecciones  
aprendidas**

8

# Lecciones aprendidas

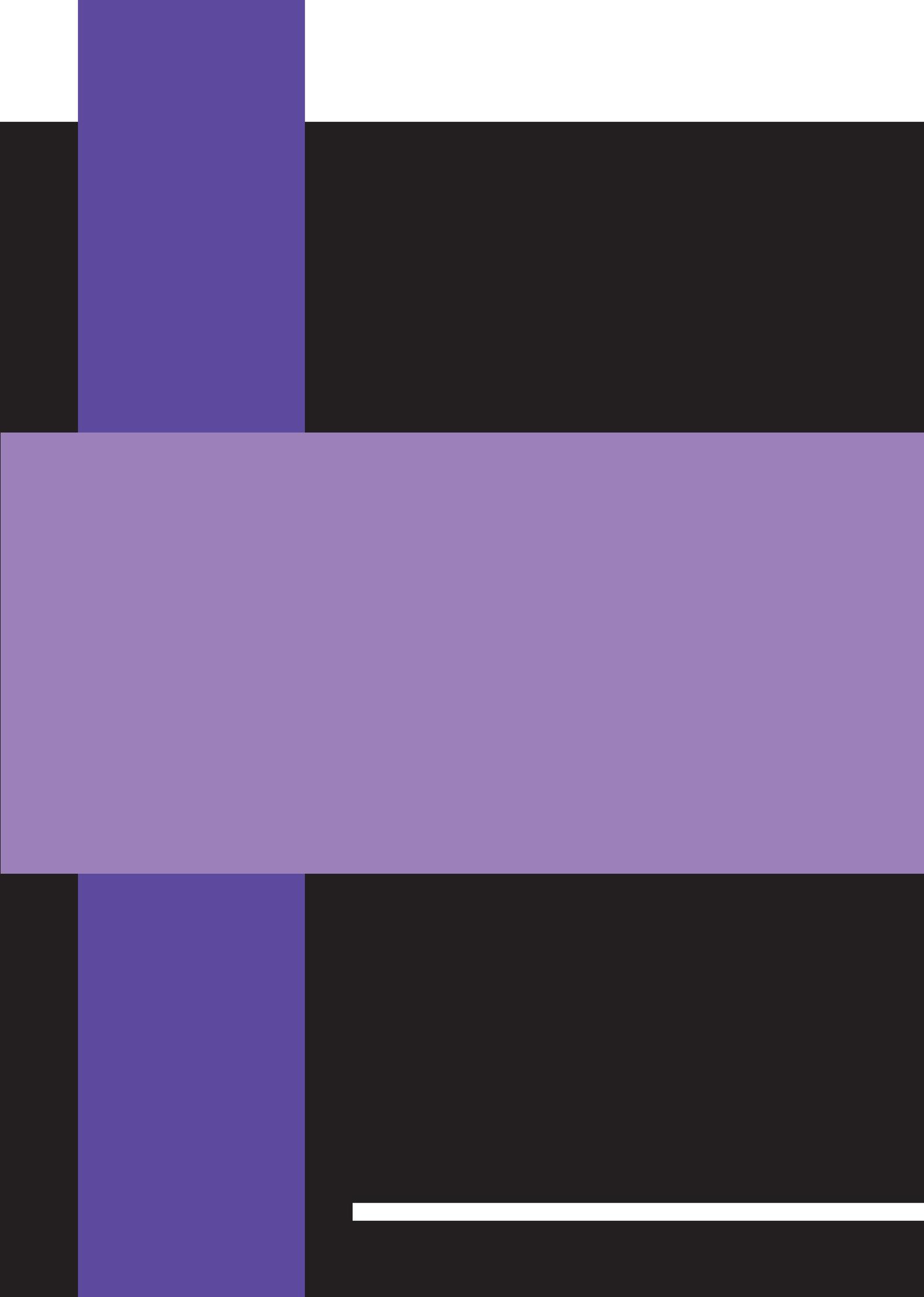


Los principales aprendizajes que podemos identificar a partir del estudio que aquí presentamos son:

- *El perfeccionamiento de los estudios de riesgo*, con enfoque de interseccionalidad, permite conectar los análisis de los impactos y capacidades diferenciados por género, discapacidad y edad con las desigualdades preexistentes y futuras, en contexto de situaciones de emergencia y/o desastres, de forma que se logra avanzar en la integralidad de las políticas existentes en ambos países, tanto a nivel nacional como local.
- *El nivel de acceso y participación en los mecanismos de toma de decisiones* en contexto de emergencia y/o desastre, de los actores comunitarios, de las asociaciones de personas con discapacidad, de organizaciones de la sociedad civil como la Federación de Mujeres Cubanas, asociaciones de mujeres en República Dominicana, asociaciones de pioneros y jóvenes en ambos países, se fortalece con la integración, articulación, y cooperación entre instituciones académicas y de investigación, organizaciones de la sociedad civil, ONG, así como otras iniciativas comunitarias.
- *La sensibilización a actores clave* con capacidad de decisión y comunitarios, por una parte, y a la población en general por la otra, permite avanzar en el enfoque de inclusión y de género, desde la reinterpretación de los roles (pasivos) de las personas con discapacidad, la población infantil y las personas adultos/as mayores, en aras de potenciar y recuperar sus capacidades como protagonistas de estos procesos.



- *La estrategia formativa* de valores, actitudes y responsabilidades, así como el diseño de herramientas específicas para la percepción de riesgo, como instrumento de las políticas públicas, requiere una intencionalidad en el trabajo educativo desde las primeras edades escolares, de forma que refleje la necesidad de que los análisis diferenciados conecten con la diversidad de crisis y desastres que cada vez más se suceden en los países y a nivel global.



7

8

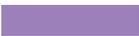
—

**Conclusiones**

9



# Conclusiones



La presente investigación adoptó una perspectiva binacional y comparativa. Evidenció algunas de las diferencias y similitudes de cada país respecto a los sistemas, las políticas y las estrategias de preparación y respuesta asumidas en escenarios de emergencia y/o desastres. Mostró potencialidades y oportunidades para identificar aprendizajes comunes y específicos, así como para fortalecer sus capacidades desde el enfoque de adaptación al cambio climático.

De igual manera, invitó a la reflexión sobre la diversidad de grupos poblacionales al interior de las diferentes comunidades y asentamientos. Apostó por la inclusión social de todas las personas involucradas a través de las diferentes organizaciones y redes de la sociedad civil, lo que debe implicar el futuro avances en la participación social, donde se promueva que las personas sean sujeto de las transformaciones y cambios en el enfrentamiento al cambio climático y la prevención de riesgos de desastres. Para ello, es necesario incluir otras variables y componentes desde una perspectiva sociocultural, por ejemplo: el estudio de las percepciones ambientales; el enfoque territorial y comunitario; la cultura; el desarrollo local (que ha de contribuir a un crecimiento económico más equitativo en términos sociales y territoriales, y más ambientalmente sostenible).

Por su parte, se comprobó la existencia de brechas en los procesos de prevención, mitigación, respuesta y recuperación, causadas, entre otras cuestiones, porque la gestión de esos procesos no tiene en cuenta un análisis de las vulnerabilidades diferenciadas por razón de género, edad, y discapacidades, desde el análisis interseccional, transdisciplinario, integrador e inclusivo. No obstante, este trabajo ha permitido develar elementos sobre



el impacto diferenciado de los desastres en ese aspecto, focalizando el análisis en las vulnerabilidades y capacidades preexistentes de las personas y grupos de personas en contextos de emergencia y/o desastres, y en sus impactos asimétricos.

La investigación permitió avanzar en respuesta a interrogantes del cambio cultural necesario para enfrentar, con actitud transformadora y enfoque participativo, los posibles escenarios futuros de movilidad inducida por concepto de emergencia y/o desastre. Es, sin dudas, un desafío estratégico definir quiénes, con qué contenido, y cómo se articula la acción colectiva e institucional en ese escenario.

A partir del trabajo realizado, se identificaron problemáticas existentes en ambos países, en los mecanismos de participación, en la toma de decisiones sobre la movilidad inducida, y en la evacuación.

## Para el caso de República Dominicana:

---

- Falta protocolos claros para autoridades locales, que carecen de recursos y capacidades para afrontar las amenazas y riesgos.
- Ausencia de medidas de prevención y mitigación de riesgos de desastres (no son prioridad al menos que esté socialmente problematizado a partir de los medios de comunicación, de lo contrario, no existen), así como no están implementados mecanismos de participación comunitaria, al ser esta solo receptora de informaciones esenciales para la subsistencia. A pesar de esto, se identificaron importantes pero esporádicas acciones de solidaridad entre vecinos/as de una misma comunidad.
- Fuertes debilidades de las organizaciones comunitarias para la gestión de riesgo y, específicamente, para garantizar la movilidad desde un lugar afectado a uno seguro, así como se constató que para la gestión de albergues no se cuenta con capacidades específicas para atender personas con necesidades diferenciadas.
- Persiste el riesgo de que las personas necesitadas de evacuación pierdan sus bienes materiales, lo que sería una afectación muy fuerte para estas familias empobrecidas. Este tema particular, dificulta en muchas ocasiones las acciones de preparación y aumentan el riesgo, generando, en ocasiones, situaciones de violencia como el desalojo forzoso.

## Para el caso de Cuba:

---

- Falta de instrumentos metodológicos específicos para integrar las perspectivas de género, discapacidad y edad, con enfoque de interseccionalidad, reconocido por parte de las personas decisoras, lo que condiciona la diferencia de percepciones de la población y los decisores.

- Débil fomento desde edades tempranas, de una cultura que favorezca la concientización y genere actitudes consecuentes en la prevención y preparación para el enfrentamiento y la recuperación ante estos eventos. Aunque pudiera existir, no es visible la estrategia comunicativa integral que abarque todos los tipos de desastres, donde se focalicen grupos poblacionales específicos, según sus niveles de riesgo, necesidades específicas y posibilidades de respuesta ante los eventos.
- Baja participación de la población en el diseño de propuestas de acciones, estrategias y políticas para la gestión de procesos de movilidad inducida. Solo se realiza a través de representantes del poder popular a nivel barrial de forma limitada, y resulta insuficiente el protagonismo de asociaciones de personas con discapacidad, organizaciones sociales, de mujeres, y líderes comunitarios en escenarios de toma de decisiones.
- Subsisten debilidades en los diagnósticos diferenciados a grupos vulnerables que permitan acciones más precisas en la gestión articulada entre la comunidad y el gobierno municipal.
- Se mantienen problemas con la infraestructura y las condiciones higiénico sanitarias, que afectan especialmente a grupos vulnerables como mujeres, niños/as, adultos/as mayores y personas con discapacidad. Para estos últimos, además, existen barreras arquitectónicas y de comunicación que les dificulta el proceso de evacuación.

Finalmente, se pudo observar que aún es necesario potenciar en ambos países la participación de entidades académicas junto a gobiernos locales para la producción de conocimientos sobre sus riesgos y vulnerabilidades, así como se valoró como bajo el impacto de resultados científicos y de investigación en las herramientas de trabajo de los decisores/as a nivel local, y en las políticas específicas para contextos de emergencia y/o desastre.

Por lo general, las/los encargados de la gestión de riesgos de desastres y/o amenazas, trabajan aspectos sociales como género, edad y/o discapacidad como enfoques independientes y sesgados, lo cual parcializa y limita los análisis, las políticas, la capacidad de respuestas y la toma de decisión.

8

9

—  
**Recomendaciones**

10

# Recomendaciones

Los resultados de la investigación no solo serán aprovechados por decisores de políticas públicas y comunidades locales, sino también por formadores/as y personal capacitado, encargados de replicar las mejores experiencias y aprendizajes, lo cual justifica la sostenibilidad y replicabilidad de la investigación y sus conclusiones.

Una cuestión válida para ambos países es la referida a que en los procesos de movilidad inducida y de respuesta, en general, tengan siempre espacios de evaluación que permitan compartir aprendizajes y errores que puedan ser atendidos de una mejor manera en próximas eventualidades.

En ese sentido, a partir del trabajo realizado se construyen las siguientes recomendaciones:

## Para República Dominicana:

- La descentralización de la gestión de riesgo debe corresponderse con el aumento de recursos y capacidades de los gobiernos locales, no solo para la gestión de riesgo, sino también para el ordenamiento territorial, de forma que se logre contar con personal capacitado y equipado para hacer frente a las amenazas.
- La Política de Vivienda con un enfoque de gestión de riesgo con dos vertientes, primero, que garantice vivienda digna

9

para las poblaciones que viven en zonas vulnerables; segundo, mejoramiento de viviendas para aumentar su resiliencia ante fenómenos naturales priorizando, en ambos casos, adultos/as mayores, madres solteras y personas con discapacidad.

- La gestión de riesgo debe ser un tema de prioridad nacional y debe debatirse con mayor frecuencia en las comunidades, en la sociedad civil y principalmente en las políticas de estado. Se debe aumentar la participación de las comunidades en la gestión del gobierno local, implementando mecanismos de participación ciudadana en la Gestión de Riesgo.
- Disponer de equipos de la defensa civil o de las fuerzas del orden que monitoreen las comunidades mientras se da el traslado, así como de transporte para las personas que necesitan moverse, considerando que la realidad de las zonas rurales y las urbanas son muy distintas, los riesgos que pueden aparecer en una pueden estar completamente ausentes en otras.
- Disponer de sistemas de información geo referenciado que permita crear perfiles de las comunidades más vulnerables en términos de necesidades diferenciadas. De manera que la respuesta se acerque más a las realidades de las comunidades.

## **Para Cuba:**

---

- Avanzar en la política de creación y fortalecimiento de capacidades en los municipios, así como la conformación de una Estrategia Formativa en temas de riesgo, vulnerabilidad y peligro ambiental, desde una perspectiva comunitaria, participativa, inclusiva, de género, y diferenciada con grupos más vulnerables.
- Perfeccionar la gestión de riesgo de desastre desde la articulación entre la política pública nacional específica y las políticas propuestas desde los territorios, de forma que se incremente sustancialmente la participación ciudadana desde su diseño y responda de manera efectiva a las necesidades de los territorios.
- Incorporar de manera sistemática a las organizaciones de mujeres, de personas con discapacidad, y otras de perfil social a nivel comunitario, en los grupos multidisciplinarios de enfrentamiento y gestión de riesgo de desastre, para lograr mayor inclusión social en el proceso de movilidad inducida y de evacuación, particularizando en grupos vulnerables como las/os niñas/os, adultos/as mayores, mujeres y personas con discapacidad, desde el enfoque interseccional.
- Implementar un sistema de información geo referenciado que permita crear perfiles de las comunidades más vulnerables en términos de necesidades diferenciadas. De manera que la respuesta se acerque más a las realidades de las comunidades.

## Para ambos países:

---

- Considerar nuevos recursos financieros para la elaboración de herramientas, instrumentos y campañas de sensibilización como elementos básicos de sostenibilidad y réplica de la investigación.
- Elaborar un documento marco de cooperación entre actores clave con capacidad de decisión y comunitarios, para establecer los principios de trabajo y cooperación futuros, con roles claros, donde se otorgue protagonismo a los grupos de mayor situación de vulnerabilidad; mujeres, adultos/as mayores, niños/as y personas con discapacidad, para garantizar la atención a sus necesidades diferenciadas.
- Sistematizar y publicar un compendio de las principales experiencias, incluida la que se comunica en este informe, con los más significativos resultados, y herramientas producidas por el Consorcio, CLACSO y el Equipo de trabajo binacional, con contenidos disponibles para personas con discapacidad auditiva, visual y mental.

9

10

—  
**Referencias  
bibliográficas**

11

# Referencias Bibliográficas

---

Alternativa, C. (2013). Situación de las políticas públicas de reconstrucción de vivienda en comunidades damnificadas por fenómenos hidrometeorológicos en la República Dominicana (1979-2013).

Arana Zegarra, M.T. (2017). Género y cambio climático en América Latina. Casos de estudio. Copyright © 2017, Alianza Clima y Desarrollo (CDKN). Todos los derechos reservados.

Ciudad Alternativa (2013). Situación de las políticas públicas de reconstrucción de vivienda en comunidades damnificadas por fenómenos hidrometeorológicos en la República Dominicana (1979-2013).

Ciudad Alternativa (2015). *Informe Damnificados-as por Fenómenos Naturales*. Santo Domingo, República Dominicana.

Colectivo de autores (2017). *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; así como la objetividad en la implementación de los Planes de Reducción de Desastres*. Coordinado por Mesías, R. & Gómez, M. Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Defensa Civil de Cuba, La Habana, Cuba.

Comisión Nacional de Emergencia (CNE) (2014). Avances y desafíos de la gestión del riesgo de desastres en la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana.

- Comisión Nacional de Emergencia (CNE) (2015). *Manual de Organización y Funciones en Situaciones Climáticas*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Cubillos Almendra, Javiera (2015). La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. Revista Internacional de Ética y Política "Oxímera", ISSN-e 2014-7708, N.º 7, 2015, págs. 119-137.
- Departamento de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) (2014). *Avances y desafíos de la gestión del riesgo de desastres en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Directiva No. 1 del Presidente del Consejo de Defensa Nacional para la reducción del riesgo de desastres. (2018). Consejo de Defensa Nacional República de Cuba.
- Manual comunitario sobre gestión inclusiva del riesgo de desastres*. La Habana, Cuba (2019). Elaborado por Equipo técnico de organizaciones de personas con discapacidad que trabajan junto a Humanity&Inclusion).
- Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil de la República de Cuba (2005). *Guía para la realización de estudios de riesgo para situaciones de desastres*. La Habana. Cuba.
- Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil de la República de Cuba (2017). *Guía familiar para la protección ante ciclones tropicales*. La Habana. Cuba.
- Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil de la República de Cuba (s/f). *Programa de comunicación para la reducción de desastres en Cuba*. La Habana, Cuba
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2017). Informe anual "Unicef para cada niño", México.
- Fundación Destino (2018). *Auditoría Social a la Respuesta del Estado*. Distrito Nacional: Ciudad Alternativa. Santo Domingo, República Dominicana.
- Fundora G. E. (2016). Mujeres negras cubanas: entre la renovación del modelo socioeconómico y la reproducción de la configuración cultural. Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina, Vol. 4, No. 4
- Gallego, A., Fernández, M., & Feliu, E. (2005). *Criterios generales para la planificación de procesos participativos*. Cuadernos BAKEAZ. Bilbao, Gobierno Vasco, España: Bakeaz. <http://humanscalecity.org/wp-content/uploads/2013/08/CB68.pdf>
- Global Network for Disaster Reduction (2016). Una mirada a la gestión de riesgos desde una perspectiva local.
- Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI) (s/f.). *Puntos críticos para la vulnerabilidad a la variabilidad y al cambio climático en la República Dominicana y su adaptación al mismo*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Internacional, O. I. (2009). Análisis de riesgo de desastre y vulnerabilidades en la República Dominicana. Santo Domingo.
- Internacional, O. R. (2013). Mujeres y niñas en contexto de desastres. Tres Estudios de Caso sobre Vulnerabilidades y Capacidades en la República Dominicana.

- ISDI (s/f.). *Captura Política en la Gestión de Riesgo de Desastres: entre discrecionalidad y asistencialismo*. Santo Domingo, República Dominicana. ®Todos los derechos reservados. Este estudio ha sido elaborado por el Instituto de Investigación Social para el Desarrollo (ISD) en coedición con la Fundación Friedrich Ebert y Oxfam en República Dominicana.
- Naciones Unidas (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.
- Naciones Unidas (2009). *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres*.
- Oxfam (s/f.). *Mujeres y niñas en contexto de desastres. Tres Estudios de Caso sobre Vulnerabilidades y Capacidades en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Oxfam. (2009). *Análisis de riesgos de desastres y vulnerabilidades en la República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Desplazamiento por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia. Guía para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.2015-2030. <https://www.refworld.org.es/pdfid/5b3d41d24.pdf>
- Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). *Caja de Herramientas para la Gestión de Albergues (Centros Colectivos) República Dominicana*. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Rojas, J.; Díaz, D. & Jiménez, R. (2019). *Actores claves en la gestión de proyectos de adaptación al cambio climático. Una propuesta metodológica para su identificación*. Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina Vol. 7, No. Extraordinario, 2019.
- Soria Figueroa, Y; Pérez Medina, Y; Ferreiro Concepción, J.F. (2009). *La preparación de Defensa Civil en el Sistema Nacional de Educación*, Revista Caribeña de Ciencias Sociales. ISSN 2254-7630.La Habana, Cuba. <https://www.eumed.net/rev/caribe/2018/08/defensa-civil-escolar.html>

- Torres, J., & Amézquita, G. (2014). *La cuenca del Ozama: al borde del riesgo*. Santo Domingo: Ciudad Alternativa.
- Torres, J., Jovine, R., Rodríguez, J., & Pujals, B. (2017). *Las marcas de la política habitacional*. Santo Domingo de Guzmán: Ciudad Alternativa.
- Verdeja, A. (2014). *Situación de las políticas públicas de reconstrucción de vivienda en comunidades damnificadas por fenómenos hidrometeorológicos en la República Dominicana para el período 1979-2013*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Zabala, María del C.; Fuentes, Susset; Fundora, Geydis; Camejo, Danay; Díaz, Danay; Hidalgo, Vilma; Muñoz, Marta R. (2018) *Referentes teóricos para el estudio de las desigualdades sociales en Cuba: reflexiones sobre su pertinencia*. En: Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina Vol. 6, No. 1.
- Zabala, M. C. (2015) *Proceso de Inclusión Social desde la perspectiva de actores sociales en un barrio de la capital cubana*. Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina, Vol. 3, No.2.



10

11

—  
**Anexos**

# Anexo 1.

## Caracterización físico-geográfica y socio económica de los municipios de estudio

### Municipio Santiago de Cuba.

### Cuba

## Características físico-geográficas

---

# 11.1

---

El municipio Santiago de Cuba es donde se localiza la capital de la provincia homónima, ubicado al sur de la región oriental del país, los 20° 03 lat. N y los 75° 44 long. O. Ubicado en la costa sur de la provincia, limita al norte con los municipios de Palma Soriano, San Luís y Songo-La Maya, al este con la provincia de Guantánamo, al sur con el mar Caribe y al oeste con los municipios de Guamá y Palma Soriano (Figura 4).



Fig. 4: Ubicación geográfica del Municipio Santiago de Cuba, provincia Santiago de Cuba.

El municipio posee una extensión territorial de 1 023,8 km<sup>2</sup>, ocupando el 16.5 % de la superficie de la provincia. Presenta un relieve irregular, encontrándose su topografía más llana en su cuenca, que tiene alrededor de 400 km<sup>2</sup>; el resto del territorio es montañoso. Por su posición geográfica y su orografía Santiago de Cuba se encuentra sometida a los efectos de diferentes fenómenos atmosféricos que generan afectaciones por fuertes vientos tales como: frentes fríos, bajas extra tropicales, Tormentas Locales Severas y Ciclones Tropicales, siendo estos los de mayor frecuencia de ocurrencia.

La probabilidad de afectación de huracanes de gran intensidad es menor que la de los períodos de retorno de las Tormentas Tropicales y los Huracanes de Categoría 1, es decir que la probabilidad de ser afectados por un huracán de moderada intensidad es de 1 cada 38 años, mientras que para uno de categoría 5 es de más de 113 años. (PVR, 2018). No obstante, de manera indirecta el municipio ha sido afectado por eventos meteorológicos de gran intensidad como el huracán Irma en 2017.

El territorio posee una extensión costera de 130,6 km. Sus recursos hidráulicos son escasos, siendo el río Baconao el principal, con un curso de alrededor de 72 km de longitud, seguido de los ríos Dos Bocas y Parada. La topografía irregular del municipio combinada con las intervenciones antrópicas, interrumpen los cauces naturales y la capacidad de absorción de los suelos, y catalizan procesos de inundaciones en presencia de lluvias intensas o continuas, las cuales se intensifican cuando ocurren eventos hidrometeorológicos extremos.

Las zonas inundables de mayor peligro en el municipio se localizan en el litoral costero en los Consejos Populares de Sigua, Siboney, Abel Santamaría, Ciudadamar, El Caney, Agüero Mar Verde, donde las inundaciones han estado asociadas al paso de ciclones tropicales, huracanes u otros sistemas meteorológicos, en ocasiones de carácter súbito.

## Estructura político-administrativa

El municipio Santiago de Cuba está dividido política y administrativamente en cuatro Distritos: José Martí, 26 de Julio, Antonio Maceo y Abel Santamaría, decisión que influye en una mejor atención y funcionamiento de las instituciones sociales. Al interior de estos, el territorio se estructura en 27 Consejos Populares (Tabla 31) cuya demarcación coincide con las Zonas de Defensa, que se activan en tiempo de desastres.

**Tabla 31: Consejos Populares del municipio Santiago de Cuba**

Nombre del CP/ZD	Extensión (km <sup>2</sup> )	Cantidad de habitantes
José Martí Norte	10.20	27497
Aguero - Mar Ver	60.50	24791
José Martí Sur	1.39	25404
Los Olmos	0.81	23936
Guillermón Moncada	1.42	20210
Los Maceo	0.72	21717
José Ma. Heredia	0.97	18952
Altamira	6.50	16820
Vista Hermosa	2.18	22769
Veguita de Galo	2.40	18930
Chicharrones	4.90	17143
Flores	1.10	22784
Santa Bárbara	1.10	22784
Ciudadamar	18.40	4863
Sueño	3.56	17879
Vista Alegre	3.24	13873
30 de Noviembre	3.30	15476
Abel Santamaría	54.20	32258
Caney	18.10	24972
El Cobre	163.20	17479
El Cristo	39.60	14670
Siboney	113.80	9405
El Ramón	160.40	5415
Boniato	42.40	24613
El Escandel	78.50	3293
Sigua	230.86	3754
Mariana Grajales	1.63	23440

## Población

Santiago de Cuba es el municipio con mayor cantidad de población de Cuba, con poco más de medio millón de personas (509 971 habitantes). La ciudad, cabecera municipal y provincial, concentra el 86% de la población del municipio y el 40,5% de la provincia, y es la más densamente poblada del país con 468.3 hab/km<sup>2</sup>, después de los municipios centrales de La Habana (ONEI, 2019).

El territorio cuenta con 528 479 mujeres (51,4%) y 520 777 hombres (48,6%), existiendo una ligera superioridad del sexo femenino, para un índice de masculinidad de 94.3 hombres por cada 100 mujeres. El 89% de su población (454 660 hab.) reside en zonas urbanas y el 11% restante (55 311 hab.) en zonas rurales. Los niños/as y adolescentes menores de 18 años representan el 20.7% de la población total (105 645 habitantes), mientras que las personas de 60 años y más el 19.89% (101 482 habitantes).

## Indicadores socio-económicos

Se caracteriza por un desarrollo económico diversificado industrial, constructivo y agropecuario, principalmente en la producción de la industria alimentaria y de materiales de la construcción, que representan el 62.6 % de la producción total del municipio. Aporta además el 64.0 % de la producción mercantil total de la provincia.

Cuenta con 47 empresas industriales, siendo las producciones más importantes la industria alimentaria entre ellas, cereales, bebidas y licores, refinación de aceites comestibles, productos lácteos y cárnicos entre otros, le sigue las industrias materiales de la construcción con pre-fabricado, fibrocemento y cemento, además de productos textiles, producción farmacéutica y tabaco. La actividad de construcción ocupa en el municipio el segundo lugar en importancia con 14 centros y su producción representa el 16.1 % de la del municipio y el 84.2 % de la provincia en este sector. La agricultura, con una participación del 31.9 % en la producción agrícola de la provincia, tiene en el municipio 9 empresas, contando entre sus producciones fundamentales las de viandas, hortalizas, café, frutales, así como la pecuaria y maderera.

## Municipio Caibarién

### Características físico-geográficas

El municipio Caibarién de la Provincia de Villa Clara se encuentra situado en la región norte central de Cuba entre los



Fig. 5: Ubicación geográfica del municipio Caibarién, provincia Villa Clara.

vértices de coordenadas X: 636900 y Y: 316000 hacia el oeste y X: 666600 y Y: 292000 hacia el este. Ubicado en la costa norte de la provincia, limita al sur con el municipio Remedios, al oeste con el municipio de Camajuaní y al este con el municipio Yaguajay de la provincia Sancti Spíritus (Figura 5).

Caibarién es el municipio más pequeño de la provincia, con una extensión territorial de 38576, 28 ha., de las cuales 460 ha corresponden a la ciudad cabecera, 23268,17 ha. la ocupan los cayos y 9146.28 ha de tierra firme. Es un territorio eminentemente llano (más del 97% de su extensión), sus mayores alturas no sobrepasan los 20m sobre el nivel medio del mar en pocas zonas del territorio, destacándose pocas elevaciones como: Cerro de Guajabana que con sus 142m de altitud constituye el punto culminante de su geografía, otras de menor elevación como El Cundiamor tiene 75,3m, La Amalia 56,8m; San Felipe 45,1m y Sierrezuela 39,2m.

Desde el punto de vista hidrográfico, el territorio está constituido por corrientes fluviales de pequeño desarrollo, caudal y cuencas, y se destacan algunos ríos (de oeste a este) como: Charco Hondo, Jinagüayabo, Bartolomé o Reforma, Jiquibú, Managüimba y Yagüey (Mapa de la red hidrográfica superficial y objetos hídricos, 2005).

Caibarién posee una extensión de costas de 216,75 km, de los cuales 164 km, aproximadamente pertenecen a la cayería y el resto (52,75 km) a la parte municipal ubicada en la isla mayor. Una característica importante es la existencia de una zona litoral pantanosa a lo largo de casi toda la línea costera que abarca el municipio, ocupada por aguas salobres. Hacia el interior existen zonas pantanosas, producto del afloramiento del manto freático en la época de lluvias, además de una alta disponibilidad de aguas subterráneas que abastecen la ciudad, planes agrícolas, instalaciones hoteleras y otras (Pichardo et al., 2004). Lo anterior también condiciona la existencia de numerosos terrenos con dificultades para drenar.

## Estructura político-administrativa y principales asentamientos

El municipio cuenta con 6 Consejos Populares (Tabla 31), y 6 Zonas de Defensa. El gobierno, dirigido por la Asamblea Municipal del Poder Popular (máximo órgano de poder municipal) integrada por miembros elegidos por la ciudadanía desde la base, en la Circunscripción, cuenta con un órgano administrativo, el Consejo de la Administración Municipal, cuya gestión garantiza gobernabilidad con representación popular.

**Tabla 32: Consejos Populares y datos de interés. Fuente: Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo, Municipio Caibarién, 2018.**

Nombre del CP/Zona de Defensa	Extensión (km <sup>2</sup> )	Cantidad de habitantes
Caibarién III (Van Troi-Cambaito)	17,0	13412
Reforma-Crucero		8437
Refugio-La Perla		9451
Dolores-Guajabana-Rojas		2555
Caibarién I (Punta Brava)	6,8	1975
Caibarién II (Centro)	7,2	1412

## Población

El municipio cuenta con una población total de 40 435 habitantes, lo que representa el 5,18 % de la población total de la provincia de Villa Clara (ONEI, 2018). De esta cifra en el municipio 20 265 son varones y 20 170 son mujeres, lo que representa el 50,1 % y 49,9 % de la población total respectivamente. El 88% de su población (35 605 hab.) reside en zonas urbanas y el 12% restante (4 830 hab.) en zonas rurales. La densidad de población del territorio es de 102 hab/km<sup>2</sup>. Los niños/as y adolescentes menores de 18 años representan el 19,5% de la población total (7 893 habitantes), mientras que las personas de 60 años y más el 20.0% (8 124 habitantes).

El crecimiento total de la población en Caibarién es decreciente dado por los bajos índices de natalidad de 10,7 nacidos por cada mil habitantes y el comportamiento de la tasa de saldo migratorio negativo (-0,32) (ONEI, 2010). La mortalidad infantil es de 2,4 en 2010, la tasa global de fecundidad se encuentra por debajo del límite de reemplazo generacional de hijas por mujer y la esperanza de vida es de 78 años.

Los grupos etarios con mayor población se encuentran entre los 35-39 años y más de 65, alcanzando este último grupo aproximadamente el 15% de la población, lo que evidencia el envejecimiento poblacional del municipio. La población en edad pre laboral presenta un total de 7 228 habitantes lo que representa el 19,04 % de la población total y en edad laboral 22 835 habitantes, representando el 66.16 % del total municipal.

## Indicadores socio-económicos

En la actualidad el sustento económico en Caibarién lo constituye la pesca, la producción de pieles y el acelerado auge que ha adquirido el turismo, principalmente en la cayería, luego de la construcción del pedraplén a Cayo Santa María, el mayor de los mismo hacia la parte noreste de la provincia.

Se encuentran ocupados en la economía aproximadamente 13 489 personas; de ellos laboran en el sector estatal 10 968 trabajadores, mientras en el sector no estatal lo hacen 2 521. Las actividades económicas más relevantes se reflejan en el desarrollo de la industria y manufactura. Las principales entidades son la Empresa Pesquera Industrial Caibarién (EPICAI), la Procesadora Industrial VILLAMAR (Langostera), La Empresa Tenera, el Combinado confitero, la Vinatera del Norte y la Empresa Heriberto Mederos.

## Municipio Nuevitas

### Características físico-geográficas

El municipio Nuevitas de la Provincia de Camagüey se encuentra situado al este de la región central de Cuba en los



Fig. 6: Ubicación geográfica del municipio Nuevitas, provincia Camagüey.

21° 33 lat. N y los 77° 14 long. O. Limita al norte con el Canal Viejo de Bahamas, al noroeste con el municipio de Sierra de Cubitas, al oeste con el municipio de Minas, al suroeste con el municipio de Sibanicú, al sur con el municipio de Guáimaro y al este con el municipio Manatí de la provincia Las Tunas (Figura 6).

Comprende un área de 1372,32 km<sup>2</sup>, que representa el 8,9% de la superficie de la provincia sin incluir los cayos adyacentes que ascienden a 119,16 km<sup>2</sup>. Es un municipio eminentemente llano, aunque en la ciudad predomina el relieve montañoso con extensas lomas y algunas pequeñas llanuras.

Nuevitas posee una extensión de costas de 162 Km. Cuenta con una bahía con estructura en forma de bolsa con 190,4 Kms<sup>2</sup>, 253,16 km de tierra firme y un fondo de mediana profundidad (2,4 m a 18,3 m) que por la amplitud de la misma genera su propio sistema de oleaje afectando las zonas bajas y los poblados del interior de dicha bahía.

Por otra parte, posee una extensa área de playa (Playa Santa Lucía) con una pendiente submarina suave, de poca profundidad, solo protegida por la barrera coralina y una topografía llana y baja adyacente, lo que provoca que el efecto de la surgencia y del oleaje afecten con más intensidad esta área, además del generado por fuertes vientos y/o posterior al paso de los frentes fríos. Para períodos de retorno de oleajes más significativos, puede haber un impacto directo sobre la zona de Santa Lucía.

Teniendo en cuenta las características que posee el municipio, este puede ser afectado por varios riesgos de desastres, como peligros de origen natural; tecnológico o sanitario. Entre los peligros de origen natural los más comunes y de mayor impacto son los eventos hidrometeorológicos y las penetraciones del mar. Uno de los más reciente ejemplos fue el huracán Irma que provocó inundaciones por intensas lluvias, penetración del mar de hasta 150 metros en playa Santa Lucía, así como afectaciones por fuertes vientos.

## Estructura político-administrativa

El municipio cuenta con siete Zonas de Defensa y siete Consejos Populares: Los Micros, Zona Industrial, No 1-Tarafa, Centro Histórico, San Miguel, Camalote y Playa Santa Lucía, este último el más alejado, a 70 km de la ciudad. Las Zonas de Defensa coinciden con los Consejos Populares, y su población varía de 4853 habitantes en el CP San Miguel a 10 581 habitantes en el CP Zona Industrial (Tabla 33).

**Tabla 33. Población por Consejo Popular/Zona de Defensa. Fuente: Estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo, Municipio Nuevitas, 2018.**

Nombre del CP/Zona de Defensa	Cantidad de habitantes
Santa Lucía	5355
Zona Industrial	10581
Los Micros	9244
Pastelillo-No. 1	10252
Centro Histórico	10316
San Miguel	4853
Camalote	11024

## **Población**

---

El municipio cuenta con una población total de 61 195 habitantes, lo que representa el 7,97 % de la población total de la provincia de Camagüey, determinando una densidad de 81,55 hab/Km<sup>2</sup>. El territorio cuenta con 30 687 son varones y 30 508 son mujeres, lo que representa el 50,1 % y 49,9 % de la población total respectivamente. El 77% de su población (47 068 hab.) reside en zonas urbanas y el 23% restante (14 117 hab.) en zonas rurales.

Los niños (as) y adolescentes representan el 19% de la población, mientras que las personas de 60 años y más alcanzan el 20% del total del municipio. Por otra parte, posee cinco asentamientos costeros, que son afectados por los impactos del cambio climático.

## **Indicadores socio-económicos**

---

La base económica del territorio descansa principalmente en la industria, además del turismo y la actividad agropecuaria. El municipio cuenta con cinco empresas de subordinación nacional y una local, además de tener tres unidades básicas, 37 establecimientos de ellos 8 de subordinación nacional y el resto provincial, 8 unidades presupuestadas, además de la Empresa Agropecuaria de Nuevitas con sus unidades.

Dispone de industrias alimentarias, de pesca y es importante además la actividad portuaria y de almacenamiento, entre ellas: Empresa de Productos Lácteos, Empresa Frigorífico de Nuevitas, Empresa de Servicios Portuarios Centro-Este, Empresa Combinado Pesquero (Epicam), Bufadero, Recapadora “Manuel Malmierca” y Fábrica de Fideos.

Como potencial económico del municipio cuenta con Cayo Sabinal, uno de los más grandes del país, con varios kilómetros de playas casi vírgenes, la zona turística de Santa Lucía, con 12 km de playa y más de 1 400 capacidades turísticas en varios hoteles, además de otros importantes establecimientos turísticos como un centro internacional de buceo. En esta zona también se ubica la salina “El Real”.

## **República Dominicana**

### **Provincia Samaná**

#### **Características físico-geográficas**

---

La provincia de Samaná se ubica en la región Nordeste Cibao en la Península que lleva el mismo nombre, cuenta con aproximadamente 214.4 km de costa y una superficie de 879.22 km<sup>2</sup>.

En cuanto a sus principales características geográficas, la península es atravesada de este a oeste por la Sierra de Samaná. La sierra sirve como divisor de las vertientes de agua en norte y sur, la primera desagua en el Atlántico, mientras que la segunda vierte hacia la Bahía de Samaná. Como resultado de esto, los ríos son de corto recorrido y poco caudal, a excepción de la desembocadura del río Yuna en la zona occidental de la bahía (Municipio de Sánchez) que es uno de los más caudalosos del país. El 50% del territorio se encuentra sobre pendientes mayores o iguales al 16%, siendo el municipio de Sánchez el que presenta menor cantidad de territorio en pendiente por la presencia de zonas cenagosas en sus costas.

## Población y estructura político-administrativa

Tiene una población de 101,494 personas según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas. El municipio más poblado es Santa Bárbara de Samaná que representa un 57% de la población total, seguido de Sánchez con un 24%. Por otro lado, un 44% de la población es urbana y un 56% rural.

La provincia está conformada por los municipios de Las Terrenas, Sánchez y Santa Bárbara de Samaná (municipio cabecera). Su municipio cabecera está dividido en los distritos municipales de El Limón, Arroyo Barril y Las Galeras (Tabla 34).

**Tabla 34: Población por municipio y distrito municipal en la provincia Samaná**

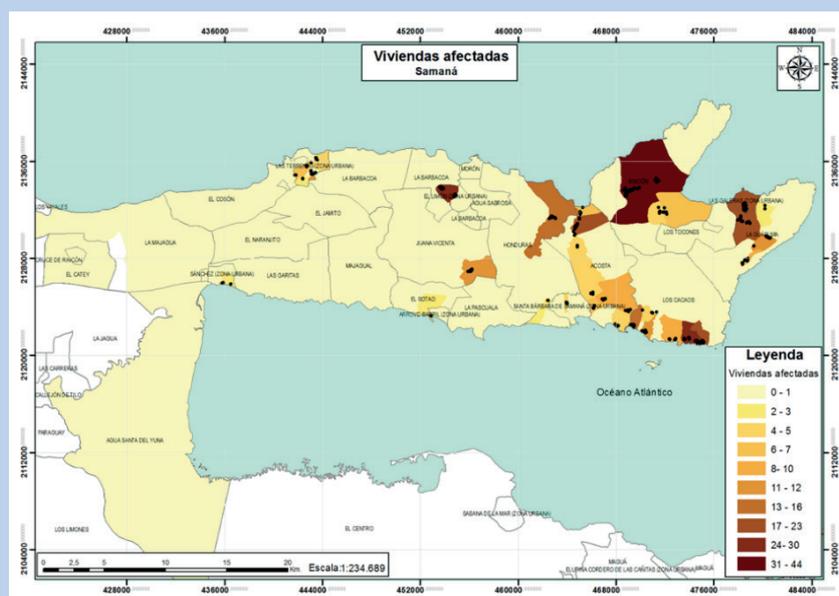
Municipio / Distrito Municipal (DM)	Población (hab.)	%
<b>M. Santa Barbara</b>	58,156	57%
<b>Samaná</b>	33,196	
<b>El Limón (DM)</b>	7,204	
<b>Arroyo Barril (DM)</b>	11,007	
<b>Las Galeras (DM)</b>	6,929	
<b>M. Sánchez</b>	24,509	24%
<b>M. Las Terrenas</b>	18,829	19%
<b>Provincia Samaná</b>	<b>101,494</b>	<b>100%</b>

Fuente: CNPV 2010, ONE

Las comunidades seleccionadas forman parte del municipio cabecera de Samaná, específicamente del Distrito Municipal de Las Galeras, estas son: **Llanada en medio** (155 hab.), **Loma Atravesada** (553 hab.) y **Rincón** (567 hab.). Proporcionalmente, si comparamos la cantidad de hogares pobres por el total de hogares, se puede observar que el DM de Las Galeras es el más empobrecido de la provincia.

Según el informe de Auditoría Social Priorizamos en estas comunidades existen identificaron situaciones particulares como la ausencia de autoridades (antes, durante y después), mayor proporción de viviendas afectadas durante los huracanes Irma y María, lejanas con dificultades para el acceso, impacto mediático, uso de albergues, índice de calidad de vida y pobreza.

**Figura 7: Viviendas afectadas en la provincia Samaná por el paso del huracán Irma y María**



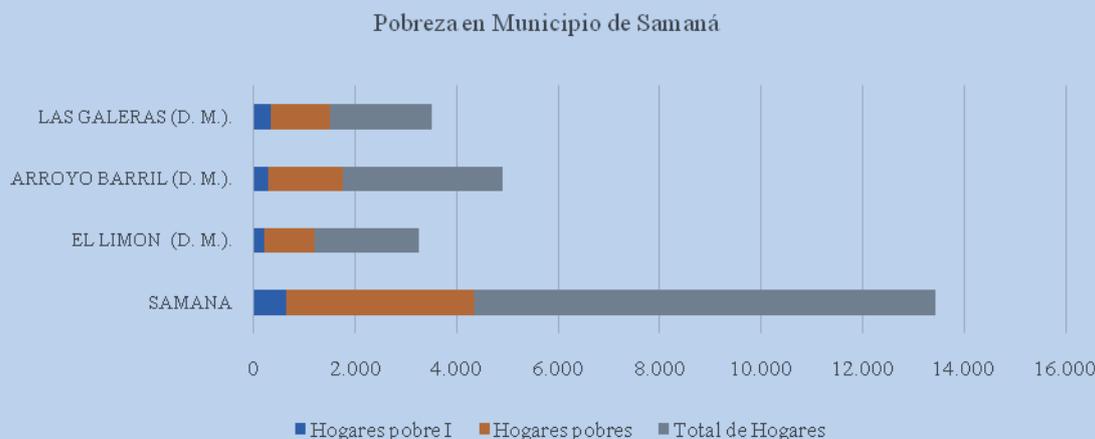
*Fuente: Auditoría Social por impacto de los huracanes Irma y María*

## Indicadores socio-económicos

De los 29,569 hogares en los que está repartida la población, un 48.9% presenta condiciones de pobreza moderada mientras que un 13.7% pobreza extrema, con un índice de calidad de vida (ICV) de 62.3. Alrededor de un 12.4% de la población de la provincia padece de algún tipo de discapacidad, de los cuales 3.5% tiene más de 65 años. Las principales dificultades son de carácter visual y físico-motoras.

Para el 2010 existían en la provincia 31,504 viviendas, de las cuales alrededor del 85.31% se encontraban con algún tipo de déficit habitacional. De estas viviendas, un 16% representa la dimensión cuantitativa del déficit mientras que un 84%, la cualitativa. Las principales carencias en cuanto al acceso a servicios sociales en la provincia de Samaná son las siguientes: servicio de agua potable de la red pública (45.7%); equipamiento básico del hogar (33.8%); escolaridad adulta (29.5%); TIC (24.8%); energía eléctrica de la red pública (23.3%); y servicio sanitario (18.6%).

#### Gráfico 4. Cantidad de hogares en estado de pobreza en el municipio de Samaná



Fuente: Elaborado por el equipo de investigación en base a Mapa Pobreza 2014

La provincia es una de las zonas turísticas más importantes del país. Sus principales centros son la ciudad de Samaná, Las Terrenas y Las Galeras (Distrito Municipal del Municipio de Santa Bárbara de Samaná).

Según el Directorio de Empresas y Establecimientos para el 2013 el número de empresas según la rama de actividad económica en la provincia estaban distribuidas de la siguiente manera: financieras e inmobiliarias (24.8%); comercios (22.2%); servicios y comunicaciones (14.5%); y, **turismo, servicios de comida y recreación (26.7%)**, mientras que un 0.2% corresponden a agricultura, ganadería y pesca. Sin embargo, el número de personas ocupadas asciende a 29,766 personas de las cuales un **28.3%** dedicadas al **comercio y hostelería** y un 11.9% a la agricultura. A pesar de que en recientes años el turismo ecológico ha tenido un auge, predomina el turismo de playa distribuido por las costas de la península. Para el 2014 el número de hoteles eran 67 con un total de 2,390 habitaciones.

## Provincia María Trinidad Sánchez

### Población y estructura político-administrativa

Al igual que Samaná forma parte de la región Cibao Nordeste y cuenta con una superficie de 1,206.5 km<sup>2</sup>. Está dividida en 4 municipios, Río San Juan, El Factor, Cabrera y Nagua, siendo este último el municipio cabecera. Tiene una población de 140,925 personas, en donde un 52.52% vive en zonas urbanas y un 47.48% en zonas rurales.

**Tabla 35: Población por municipio y distrito municipal en la provincia María Trinidad Sánchez**

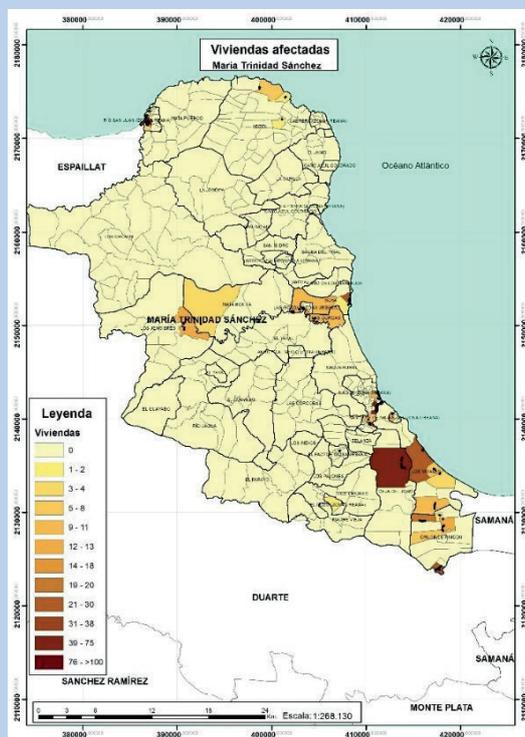
Municipio / Distrito Municipal (DM)	Población (hab.)	%
<b>Nagua</b>	76,859	54%
<b>Nagua</b>	40,492	
<b>San José de Matanzas (DM)</b>	10,579	
<b>Las Gordas (DM)</b>	15,353	
<b>Arroyo al Medio (DM)</b>	10,435	
<b>M. Cabrera</b>	24,516	17%
<b>M. Río San Juan</b>	15,136	11%
<b>M. El Factor</b>	24,239	18%
<b>Provincia María Trinidad Sánchez</b>	<b>140 925</b>	<b>100%</b>

Fuente: CNPV 2010, ONE

La comunidad seleccionada se encuentra en la ciudad de Nagua. Es popularmente conocida como La Islita y forma parte del barrio de Río Mar, el cual se ubica en la zona sur de la desembocadura del Río Nagua. Según datos de la alcaldía para el 2017 habitaban alrededor de 27 familias. Es un sector relativamente nuevo, el proceso de densificación ocurre a partir del 2010. En sus inicios funcionaba como una finca ganadera sobre un antiguo banco de arena y mangles que ha sido rellenado con desechos sólidos, escombros y caliche para su ocupación.

Fue la comunidad con mayor afectación de viviendas de la provincia luego del paso de los huracanes Irma y María con un 46.8% del total de afectaciones. A pesar de que existe una propuesta para la reubicación de estas familias, el proyecto todavía no se ha iniciado. El informe Auditoría Social por impacto de los huracanes Irma y María señala que durante el proceso de movilidad inducida fue violento e implicó desalojos forzosos. La amenaza principal son las inundaciones ya que por su ubicación y las características del suelo la hace vulnerable ante este tipo de fenómenos.

**Figura 8: Viviendas afectadas en la provincia María Trinidad Sánchez por el paso del huracán Irma y María**

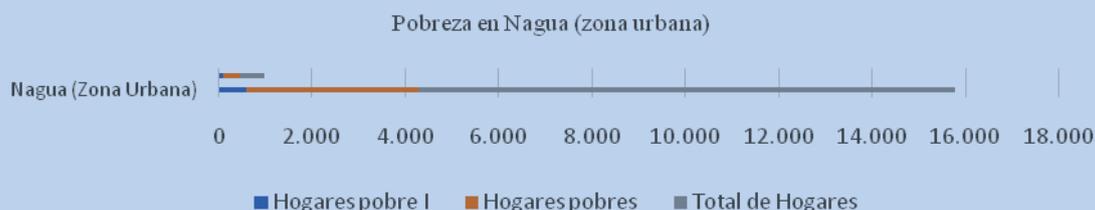


*Fuente: Elaboración propia en base a Mapa Pobreza 2014*

## Indicadores socio-económicos

La población está repartida en 40,713 hogares, de los cuales un 42% presenta condiciones de pobreza moderada y un 7.9% pobreza extrema, con un ICV de promedio de 65.7. Alrededor de un 26% de la población padece al menos de un tipo de dificultad. Siendo las principales de carácter oftalmológicas y físico motoras como caminar o subir escalones. Para el 2010 existían alrededor de 46,737 viviendas, de las cuales un 81.35% tenía algún tipo de déficit. El déficit cuantitativo representa un 20.90% mientras que el cualitativo 79.10%.

### Gráfico 5. Cantidad de hogares en estado de pobreza en Nagua



Fuente: Elaboración propia en base a Mapa Pobreza 2014

Las principales carencias sociales de servicios de la provincia María Trinidad Sánchez, con porcentajes son las siguientes: servicio de agua potable de red pública (38.0%); escolaridad adulta (29.8%); equipamiento básico del hogar (29.4%); servicio sanitario (5.4%); TIC (20.6%); y GLP (14.3%). Por otra parte, las carencias en piso, techo, pared, vivienda, asistencia escolar y energía eléctrica de la red pública se encontraban en niveles inferiores al 5%.

Los niveles de escolaridad muestran que las mujeres logran completar mayoritariamente el ciclo formativo hacia la educación superior por encima de los hombres. Mientras que en la educación primaria un 54% son hombres, en la educación superior el 62.8% son mujeres. La provincia de María Trinidad Sánchez aporta alrededor del 1.6% del total de empleos en el país ocupando el lugar 20. Sin embargo, la distribución de los empleos es una fuente de desigualdad ya que la tasa de ocupación de los hombres es 66.3% en comparación con el 25.6% de las mujeres.

Las principales actividades económicas en orden de peso económico son: agropecuaria, turismo y agroindustrial. La agropecuaria produce predominantemente arroz, cacao y coco. Mientras que al ser una provincia con acceso a la costa participa del boom turístico de playa de los últimos 30 años, siendo Nagua y Cabrera los principales puntos turísticos. La provincia de María Trinidad Sánchez presenta una variedad ecosistémica importante, cuenta con áreas protegidas que representan el 10% de la superficie de la provincia.



Fuente: Diario Libre, 15 de agosto de 2017

## Provincia Montecristi

### Características físico-geográficas

La provincia de Montecristi forma parte de la región Cibao Noroeste y cuenta con una población de 109,607 habitantes repartidos en 1,885.81 km<sup>2</sup>. Presenta en su zona norte parte de la cordillera Septentrional y al sur la cordillera Central, en el medio un amplio valle es atravesado por el río Yaque del Norte, el más largo del país. El río sirve de drenaje de la vertiente sur de la cordillera Septentrional y la norte de la cordillera Central, fenómeno que hace vulnerable por riesgo de inundación gran parte de la zona del valle.

### Población y estructura político-administrativa

Está dividida por los municipios de Montecristi, Castañuelas, Guayubín, Las Matas de Santa Cruz, Pepillo Salcedo y Villa Vásquez. Para el año 2010 alrededor de un 53.3% de la población habitaba en zonas urbanas.

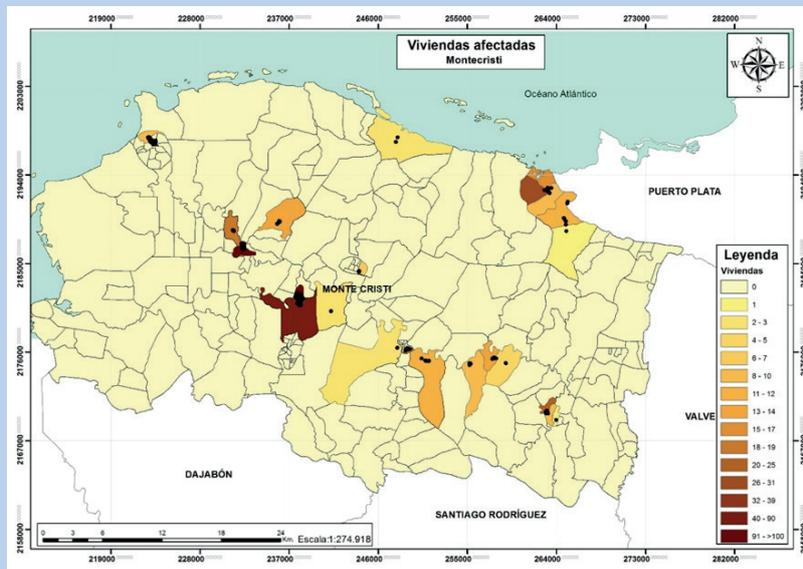
Tabla 36: Población por municipio y distrito municipal en la provincia Montecristi

Municipio / Distrito Municipal (DM)	Población (hab.)	%
Montecristi	24,644	22%
M. Guayubín	35,923	33%
M. Castañuela	14,921	14%
M. Las Matas de Santa Cruz	10,559	10%
M. Pepillo Salcedo	9,136	8%
M. Villa Vásquez	14,424	13%
<b>Provincia Montecristi</b>	<b>109,607</b>	<b>100%</b>

Fuente: CNPV 2010, ONE

La comunidad elegida es Loma de Castañuela y Castañuela del municipio del mismo nombre. Estas fueron las comunidades más afectadas de la región por el paso de los huracanes Irma y María. Castañuela con un 42.9% y la Loma de Castañuela con un 7.6% del total de las afectaciones. Ambas comunidades están comunicadas por el puente que cruza el río Yaque del Norte, el cual se vio inundado por la crecida del río.

**Figura 9: Viviendas afectadas en la provincia Montecristi por el paso del huracán Irma y María**

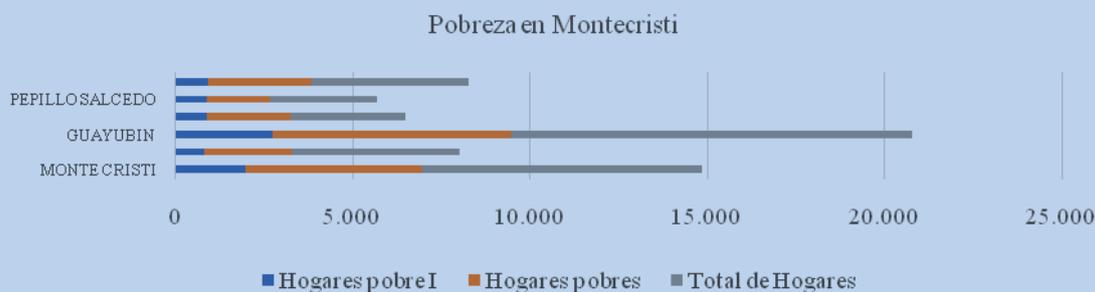


Fuente: Elaborado por el equipo de investigación, en base a Mapa Pobreza 2014

### Indicadores socio-económicos

Los niveles de pobreza en la provincia son más altos que el promedio del país, De los 34, 676 hogares levantados en el censo del 2010, un 61.3% son hogares pobres y un 23.5% en pobreza extrema con un ICV promedio de 58.3. El déficit habitacional represente el 86.76% del universo de viviendas habitadas para el 2010, de las cuales un 77.4% presente deficiencias recuperables mientras que un 22.6% son irrecuperables.

**Gráfico 6. Cantidad de hogares en estado de pobreza en Montecristi**



Fuente: Elaboración propia en base a Mapa Pobreza 2014

Las principales carencias de servicios básicos de la provincia Monte Cristi son las siguientes: servicio sanitario (41.4%); escolaridad adulta (36.3%); TIC (27.9%); GLP (23.8%); y servicio de agua potable de red pública (19.1%). Las restantes ocho (8) carencias presentan el siguiente orden de importancia: energía eléctrica de red pública (15.8%); piso (11.3%); tamaño de la vivienda (10.2%); servicio de recogida de basura (7.4%); vivienda (6.1%); asistencia escolar (3.8%); pared (3.6%); y techo (2.7%). Las carencias en techo, pared y asistencia escolar se encontraban en niveles inferiores al 5.

La principal actividad económica es la agropecuaria, especialmente la producción de arroz, guineo y plátano para exportación. Esta región es el principal producto bananero del país. La población en su mayoría depende de actividades productivas del campo, alrededor de 40% de la población están agrupadas en asentamientos campesinos creados durante la reforma agraria. Además, las unidades productivas de la provincia representan el 2.7% del país.

## **Anexo 2.**

# **Encuestas a decisores elaborada durante la investigación para el caso de Cuba**

---

# **11.2**

---

1. Sexo: F\_\_ M\_\_ Otros\_\_\_\_\_ 2. Edad: \_\_\_\_\_
3. Organismo o institución a cuál pertenece: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
4. Funciones que realiza: \_\_\_\_\_
5. ¿Tiene alguna función en la comunidad? Sí\_\_ No\_\_ ¿Cuál?  
\_\_\_\_\_
6. ¿Con qué regularidad se discuten los temas asociados a la evacuación de personas en contextos de movilidad inducida por eventos naturales extremos en el Consejo de Administración Municipal? \_\_ Mensual \_\_ Trimestral \_\_ Semestral \_\_ Anual\_\_  
Otros
7. ¿Dispone el Consejo de Administración Municipal de asesoría sistemática de instituciones académicas y de investigación en los temas género, discapacidad o grupos etarios? Sí\_\_ No\_\_  
En qué consiste: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
8. ¿Cuáles son los grupos poblacionales priorizados en el proceso de evacuación?  
1\_\_\_\_\_ 2\_\_\_\_\_ 3\_\_\_\_\_ 4\_\_\_\_\_
9. ¿Cuáles son los criterios que se utilizan en la selección de los espacios para la evacuación cuando ocurren eventos naturales extremos?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

10. Para que la evacuación sea cada vez más satisfactoria, qué criterios valora deben considerarse al seleccionar los espacios de evacuación.

-----

11. Evalúe las condiciones materiales y la cobertura de las necesidades particulares en los espacios destinados a la evacuación:

Mujeres: Bueno \_\_\_ Regular \_\_\_ Malo \_\_\_ ¿Por qué? -----

Personas con discapacidad: Bueno \_\_\_ Regular \_\_\_ Malo \_\_\_ ¿Por qué?

-----

Niños/as: Bueno \_\_\_ Regular \_\_\_ Malo \_\_\_ ¿Por qué?

-----

Adultos/as: Bueno \_\_\_ Regular \_\_\_ Malo \_\_\_ ¿Por qué?

-----

Otros Grupos: ¿Cuáles? \_\_\_ Regular \_\_\_ Malo \_\_\_ ¿Por qué?

-----

12. ¿Cómo valora las articulaciones entre instituciones y actores locales, incluyendo familias y vecinos en contextos de emergencias o desastres?

Buenas \_\_ Malas \_\_ Regulares \_\_

¿Por qué? -----

13. ¿Cómo valora la participación ciudadana en los procesos de movilidad inducida y/o de evacuación en contexto de emergencia o desastres? Buena \_\_ Mala \_\_ Regular \_\_

¿Por qué? -----

14 ¿Qué roles asumen en estos casos?

Mujeres -----

Hombres -----

Personas con discapacidad -----

Niñas/niños -----

Adultos/as mayores -----

15. ¿Qué necesitan conocer las personas encargadas que participan en los procesos de movilidad inducida y/o evacuación sobre?

Discapacidades -----

Género \_\_\_\_\_

Niños(as) \_\_\_\_\_

Adultos(as) \_\_\_\_\_

16. ¿Cómo valora los procesos movilidad inducida y/o evacuación para las personas con discapacidad, niños(as), adulto(a) mayor y mujeres? Bueno \_\_ Malo \_\_ Regular \_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_

17. Mencione 3 experiencias positivas que haya vivenciado en su labor durante procesos de movilidad inducida y/o evacuación. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

18. Mencione 3 experiencias negativas que haya vivenciado en su labor durante procesos de movilidad inducida y/o evacuación. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

19. Realice 3 propuestas concretas para mejorar los procesos de movilidad inducida y/o evacuación, considerando las necesidades diferenciadas de las personas que se evacúan.

\_\_\_\_\_

# Anexo 3.

## Encuestas a comunidades elaborada durante la investigación para el caso Cuba

# 11.3

1. Sexo F\_\_ M\_\_ Otros\_\_\_\_\_
2. Edad: \_\_
3. Color de la piel: Blanco\_\_ Mestizo\_\_ Negro\_\_
4. Ocupación: \_\_\_\_\_
5. ¿Presenta alguna condición de discapacidad?:  
Sí\_\_ No\_\_ De ser afirmativa marque con una X su (sus) respuesta.  
\_\_\_física \_\_\_visual \_\_\_ auditiva \_\_\_ intelectual \_\_\_mental
6. ¿Cuántas veces ha sido evacuado/a en los últimos años? \_\_\_\_\_
7. ¿Quiénes fueron las personas/instituciones de las cuáles recibió apoyo en su evacuación?  
Familiares\_\_Amistades \_\_\_Vecinos/as\_\_\_ Actores del gobierno local (factores) \_\_\_  
Otros actores \_\_\_\_\_¿Quiénes?\_\_\_\_\_
8. ¿Al ser evacuado/a tenías personas bajo su responsabilidad?:  
Sí\_\_ No\_\_  
a) En el caso de ser afirmativo: niño(a) \_\_ adulto(a) mayor \_\_ persona con discapacidad\_\_  
b) ¿Cuántos? \_\_\_\_\_ De ellos:\_\_\_\_\_ Mujeres\_\_\_\_\_ Niñas
9. ¿Hacia dónde fue usted trasladado/da? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
10. ¿Cómo fue trasladado/da?: caminando\_\_ ómnibus\_\_ camión\_\_ auto\_\_ bicicleta\_\_ animal o tracción animal\_\_ ambulancia\_\_ otros\_\_\_ ¿cuáles? \_\_\_\_\_

11. ¿Cómo valoras que fue el proceso de traslado para las personas a partir de tu experiencia personal o de otras que hayas conocido?

1: Persona con condición de discapacidad Bueno\_\_ Malo\_\_ Regular\_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_

2: Niños(as) Bueno\_\_ Malo\_\_ Regular\_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_

3: Adulto(a) mayor Bueno\_\_ Malo\_\_ Regular\_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_

4: Mujeres Bueno\_\_ Malo\_\_ Regular\_\_

¿Por qué? \_\_\_\_\_

12. ¿Qué priorizaste llevar al momento de la evacuación? ¿Alguna precaución particular? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

13. Valora las vivencias en el proceso de evacuación, de acuerdo al grado de utilidad que podrían tener para usted. Nada útiles\_\_\_\_ poco útiles \_\_\_\_\_ muy útiles\_\_\_\_

14. Las condiciones del lugar donde fue evacuado/da fueron:

Buenas\_\_ Malas\_\_ Regulares\_\_ ¿Por qué? \_\_\_\_\_

15. Valore las condiciones del lugar de evacuación para los siguientes grupos de personas, tomando en consideración las condiciones de higiene, seguridad, alimentación, accesibilidad, distracción, confort y trato digno.

Personas con discapacidad: Óptimas\_\_\_ Adecuadas\_\_\_ Poco adecuadas\_\_\_ Inadecuadas\_\_

Mujeres: Óptimas\_\_\_ Adecuadas\_\_\_ Poco adecuadas\_\_\_ Inadecuadas\_\_

Niños/as: Óptimas\_\_\_ Adecuadas\_\_\_ Poco adecuadas\_\_\_ Inadecuadas\_\_

Adulto/a mayor: Óptimas\_\_\_ Adecuadas\_\_\_ Poco adecuadas\_\_\_ Inadecuadas\_\_

16. ¿Cómo valoras el rol de las personas e instituciones responsables en el proceso de tu evacuación? Bueno\_\_ Malo\_\_ Regular\_\_ ¿Por qué? Quisiera hacer alguna consideración específica \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

17. ¿Durante la evacuación sintió solidaridad, apoyo o ayuda? ¿Por quién o quiénes? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

18. ¿Qué conocimientos deben poseer las personas responsables de la evacuación, para que esta sea más segura, efectiva e inclusiva, en lo referido a?

Discapacidad \_\_\_\_\_

Género \_\_\_\_\_

Niños(as) \_\_\_\_\_

Adultos(as) mayores \_\_\_\_\_

19. Mencione 3 experiencias positivas en su proceso de evacuación. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

20. Mencione 3 experiencias negativas en su proceso de evacuación. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

21. En una escala del 1 al 10 (donde 1 es la peor experiencia y 10 es la mejor) ¿Cómo ha sido tu experiencia de evacuación? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Círcule su respuesta .1234 5 6 7 8 9 10a) ¿Que debía suceder para que la puntuación fuese de 10? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

22. Realice 3 propuestas concretas para mejorar los procesos de evacuación si su comunidad enfrentara eventos naturales extremos. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



10. ¿Con qué regularidad se discuten los temas asociados a la evacuación de personas en contextos de movilidad inducida por eventos naturales extremos en el Consejo de regidores o el Consejo Económico y Social Municipal?

No se conocen      Semanal      Mensual      Trimestral      Otra

11. ¿Dispone el Consejo de regidores de asesoría sistemática de instituciones académicas y de investigación en los temas género, discapacidad o grupos etarios?

Sí      No

¿En qué consiste? \_\_\_\_\_

12. ¿Dispone el Consejo económico y social municipal de asesoría sistemática de instituciones académicas y de investigación en los temas género, discapacidad o grupos etarios?

Sí      No

¿En qué consiste? \_\_\_\_\_

13. ¿Cuáles son los grupos poblacionales priorizados en el proceso de evacuación?

1 \_\_\_\_\_ 2 \_\_\_\_\_ 3 \_\_\_\_\_ 4 \_\_\_\_\_

14. ¿Cuáles son los criterios que se utilizan en la selección de los espacios para la evacuación cuando ocurren eventos naturales extremos?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

15. Describa el proceso de toma de decisiones en materia de prevención, respuesta y monitoreo ante una emergencia y/o desastre, según su institución:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

16. ¿Quiénes participan en el proceso de toma de decisiones que ha dispuesto su institución en materia de prevención, respuesta y monitoreo ante una emergencia y/o desastre?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

17. ¿Qué métodos utiliza su institución para convocar a los participantes?

Llamada telefónica	Mensaje de texto	Radio	Publicaciones en distintos medios de comunicación
Mensajes por redes sociales	Mensajes por WhatsApp	Publicaciones en redes sociales	Otro

Justifique su selección

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

17. ¿Con qué frecuencia realiza su institución reuniones con los/as participantes de los procesos de desplazamientos?

No se reúnen                      Semanal                      Mensual                      Trimestral                      Otra

18. Clasifique la asequibilidad de los ciudadanos a los mecanismos de toma de decisión que ha dispuesto su institución en materia de prevención, respuesta y monitoreo ante una emergencia y/o desastre:

Bueno                      Malo                      Regular

Justifique su selección

-----  
 -----

19. ¿Qué medios de comunicación hace uso su institución para informar a los participantes de las decisiones tomadas en materia de prevención, respuesta y monitoreo ante una emergencia y/o desastre?

Radio                      Televisión                      Periódicos                      Redes Sociales                      Volantes                      Otros

Justifique su selección

-----  
 -----

20. Evalúe la ejecución de los protocolos de su institución ante una emergencia y/o desastre.

Bueno                      Malo                      Regular

Justifique su respuesta

-----  
 -----

21. Para que la evacuación sea cada vez más satisfactoria, ¿qué criterios valora deben considerarse al seleccionar los espacios de evacuación?

-----  
 -----  
 -----

22. Evalúe las condiciones materiales y la cobertura de las necesidades particulares en los espacios destinados a la evacuación:

Perfil de la persona	Bueno	Regular	Malo	¿Por qué?
PcD				
Niños(as)				
Mujeres				
Adulto(a) mayor				
Otros Grupos				

23. ¿Cómo valora las articulaciones entre instituciones y actores locales, incluyendo familias y vecinos en contextos de emergencias o desastres?

Bueno                      Malo                      Regular

¿Por qué? \_\_\_\_\_

24. ¿Cómo valora la participación ciudadana en los procesos de movilidad inducida y/o de evacuación en contexto de emergencia o desastres?

Bueno                      Malo                      Regular

¿Por qué? \_\_\_\_\_

25. ¿Qué roles asumen en estos casos?

- Perfil
- Mujeres
- Hombres
- PcD
- Niños/as
- Adultos/as Mayores

26. ¿Qué necesitan conocer las personas encargadas que participan en los procesos de movilidad inducida y/o evacuación sobre?

Discapacidades:

\_\_\_\_\_

Género

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Niños(as) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Adultos(as) Mayores \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

27. ¿Cómo valora los procesos movilidad inducida y/o evacuación para las personas con discapacidad, niños(as), adulto(a) mayor y mujeres?

Bueno                      Malo                      Regular

¿Por qué? \_\_\_\_\_

28. Mencione 3 experiencias que haya vivenciado con respecto a los participantes durante procesos de movilidad inducida y/o evacuación \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

29. Según su criterio, ¿cree usted que la población en general tiene conocimientos precisos sobre los mecanismos utilizados de movilidad inducida y desplazamientos ante una situación de emergencia y/o desastres?

Sí            No

Justifique su respuesta

-----  
-----  
-----

30. Mencione 3 experiencias positivas que haya vivenciado en su labor durante procesos de movilidad inducida y/o evacuación. \_\_\_\_\_

-----  
-----

31. Mencione 3 experiencias negativas que haya vivenciado en su labor durante procesos de movilidad inducida y/o evacuación. \_\_\_\_\_

-----  
-----

32. Realice 3 propuestas concretas para mejorar los procesos de movilidad inducida y/o evacuación, considerando las necesidades diferenciadas de las personas que se evacúan. \_\_\_\_\_

-----  
-----  
-----

# **Anexo 5.** **Encuestas a** **comunidades** **elaborada** **durante la** **investigación** **para el caso RD**

# 11.5

1) Sexo

3) Nacionalidad

Masculino  
Femenino

Dominicana  
Haitiana  
Otra

Blanco  
Mestizo  
Negro

2) Edad \_\_\_\_\_

4) Color de piel

5) ¿Presenta alguna condición de discapacidad?

Sí

Cuál

No

6) ¿Cuál es tu nivel escolar?

Ninguno  
Técnico

Primario  
Universitario

Secundario  
Otro

7) ¿Tienes empleo?

Sí  
No

Ocupación

Ir a pregunta 9

8) ¿Cómo obtiene los ingresos para vivir?

Pareja  
Ayuda de algún familiar  
Otro

Ex pareja  
Transferencias del estado  
Ir a pregunta 10

9). ¿De cuánto es su ingreso mensual? \_\_\_\_\_

10) ¿A cuál nivel socioeconómico pertenece?

Alto                  Medio                  Bajo                  Muy bajo

Justifique su respuesta: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

11). ¿A qué actividades dedica las horas de su día generalmente?

Actividad	Cantidad de horas al día	Cuántas veces a la semana
Labores de limpieza hogar		
Cargar agua		
Cuidar niños y niñas		
Cuidar personas enfermas		
Cuidar adultos/as mayores		
Reuniones JdV		
Diversión		

12) ¿Cuántas veces ha sido evacuado/a en los últimos 6 años? \_\_\_\_\_

13) ¿Quiénes fueron las personas/instituciones de las cuáles recibió apoyo en su evacuación?

Familiares	Personas de la Defensa Civil		
Personas de la junta de vecinos	Militares		
Personas del ayuntamiento	Otras personas		

Describa su respuesta: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

14) ¿Qué pasos seguiste durante el proceso de movilidad? Describa su respuesta: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

15). ¿Al ser evacuado/a tenías personas bajo su responsabilidad?:

Sí                    ¿Cuántas personas?

¿Qué tipo de personas?

Niños.as                    Adultos.as mayores                    Personas con discapacidad

No

16). ¿Hacia dónde fue usted trasladado/da? \_\_\_\_\_

17). ¿Cómo fue trasladado/da?

Caminando                    Camión                    Motor                    Otro

Autobús                    Auto                    Bicicleta

18) ¿Cómo valoras que fue el proceso de traslado para las personas a partir de tu experiencia personal o de otras que hayas conocido?

Perfil de la persona	Bueno	Malo	Regular	¿Por qué?
PcD				
Niños(as)				
Mujeres				
Adulto(a) mayor				

19) ¿Cómo califica el acceso a los mecanismos de toma de decisión para su proceso de movilidad?

Bueno

Malo

Regular

a) Justifique su selección \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

20) Describa el proceso que se llevó a cabo para la toma de decisión sobre la evacuación? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

21) ¿Qué medios de comunicación fueron utilizados para informar el proceso de evacuación?

Televisión                      Radio                      Mensaje de texto                      Otro

22) ¿Qué medios fueron utilizados para convocar a los comunitarios a dar apoyo?

Llamada telefónica              Mensaje de texto              Radio                      Otro

23). ¿Con qué frecuencia se convocó a los/as comunitarios/as?

Nunca fue convocado/a              Semanal              Mensual              Trimestral              Otra

24) ¿A cuál de los siguientes organismos ha dado su apoyo?

Defensa Civil                      El COE                      Otra)

25) ¿De qué manera participó usted en la evacuación? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

26) ¿Cómo valora la participación que ha tenido en este proceso?

Bueno                      Malo                      Regular

27) ¿Consideras que el trato que recibiste fue?

Bueno                      Malo                      Regular

28) ¿Qué es lo que más le ha impactado del proceso de participación que ha tenido? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

29) ¿Qué priorizaste llevar al momento de la evacuación? ¿Alguna precaución particular? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

30) Valora las vivencias en el proceso de evacuación, de acuerdo al grado de utilidad que podrían tener para usted.

Muy útiles

Poco útiles

Nada útiles

31) ¿Cómo describe los mecanismos establecidos por el gobierno en el proceso de evacuación? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

32) ¿Cómo describe la forma en que fueron implementados estos mecanismos? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

33). ¿Cuáles mecanismos informales estuvieron presente en la evacuación? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

34) Las condiciones del lugar donde fue evacuado/da fueron:

Bueno

Malo

Regular

¿Por qué? \_\_\_\_\_

35) ¿Cómo estaba conformado su entorno? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

36) Describa cómo fue afectada su vivienda \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



¿Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

41. ¿Cuáles organizaciones se encuentran por su comunidad? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

42. ¿Participaron estas organizaciones en la evacuación?

Sí

No

¿Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

43. ¿Qué conocimientos deben poseer las personas responsables de la evacuación, para que esta sea más segura, efectiva e inclusiva, en lo referido a?

- 1) Discapacidad
- 2) Género
- 3) Niños(as)
- 4) Adultos(as) mayores

44. Mencione 3 experiencias positivas en tu proceso de evacuación. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

45. Mencione 3 experiencias negativas en tu proceso de evacuación. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

46. En una escala del 1 al 10 (donde 1 es la peor experiencia y 10 es la mejor) ¿Cómo ha sido tu experiencia de evacuación? Circule su respuesta.

1      2      3      4      5      6      7      8      9      10

¿Que debía suceder para que la puntuación fuese de 10? -----  
-----

47. Realice 3 propuestas concretas para mejorar los procesos de evacuación si su comunidad enfrentará eventos naturales extremos. -----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

## **Anexo 6.**

# **Diseño del Taller de capacitación y sensibilización en temas de equidad de género, edad y condición de discapacidad, desde el enfoque interseccional, en contextos de emergencia y/o desastre**

---

**Facilitadores:**  
Equipo de investigadores/as  
FLACSO-Cuba (4 personas)

# **11.6**

---

### **Objetivos**

- Sensibilizar y capacitar a actores sociales en temas de equidad de género, e inclusión social.
- Identificar brechas de género, generacionales y condición de discapacidad en contextos de desastres ante la ocurrencia de eventos meteorológicos extremos.

### **Metodología del taller**

Trabajo grupal (técnicas participativas) para la construcción colectiva del conocimiento

### **Duración del Taller**

9:00 am a 12:00 pm

### **Participantes**

Actores formales territoriales, ya sean responsables, facilitadores y/o coordinadores (decisores) de la protección de la población evacuada en situaciones de emergencias y/o desastres.

## Momentos del Taller

Hora	Momento	Actividad	Insumo
9:00-9:25 am	Apertura del taller Caldeamiento (técnica Refranes- Presentando A . Expectativas del taller	Presentación del grupo y del proyecto. Objetivos del taller	Papelógrafos, plumones, papeles con refranes
9:25 – 10:00 am	Sociograma (juego de roles escenificado)	Se divide el grupo en tres grupos y se le asignan diferentes roles dentro de una familia a evacuar que contenga una persona con discapacidad, mujer, embarazada, niños/as adultos/as mayores, hombres y se les pregunta ¿Qué priorizas en el momento de la evacuación? ¿Cómo es el proceso de traslado? ¿Cómo transcurre su vida durante los días de evacuación?	Papelógrafos, plumones
10:00 –10:20 am	Sensibilización en temas de discapacidad en contextos de emergencia y/o desastre	Presentación en Power Point sobre discapacidad.	Data show, computadora
10:20 –10:35 am	Coffe break		
10:35-11:00 am	Sensibilización en temas de género y edad en contextos de emergencia y/o desastre.	Presentación en Power Point sobre género y edad.	Data show, computadora
11:00-11:20am	Trabajo grupal para conocer cómo se transversaliza el género, la discapacidad y edad desde sus instituciones.	Se divide el grupo en tres grupos por la técnica de los números. Se les asigna un tema (género, discapacidad y edad) y se les pregunta cómo se aborda desde sus instituciones.	Papelógrafos, plumones
11:20- 11:40	Devolución de resultados		
11:40-12:00pm	Aplicar cuestionarios para indagar cómo se afecta la equidad en situaciones de movilidad inducida ante eventos meteorológicos extremos, según percepciones diferenciadas por sexo, edad y discapacidad	Se les entregan los cuestionarios impresos	Encuestas impresas y bolígrafos
12:00-12:15	Evaluación y Cierre	¿Qué le resultó novedoso? ¿Qué se debería profundizar?	Papelógrafos, plumones

## **Anexo 7.**

# **Entrevista a informantes clave**

---

# 11.7

---

### **Objetivo**

Develar desigualdades de género, generacionales y de condición de discapacidad durante el proceso de movilidad inducida en contexto de desastre.

### **Preguntas**

- 1- Ante la inminencia de un evento extremo, ¿Qué mecanismos se activan para llevar a cabo el proceso de movilidad inducida en la Comunidad?
- 2- ¿Cuál es el grado de participación de las personas de la comunidad en relación a la gestión de riesgos y la respuesta ante una emergencia y/o desastre en situaciones de movilidad inducida?
- 3- ¿Qué roles tienen mujeres, hombres, niños(as), adultos/as mayores y personas con discapacidad ante una emergencia y/o desastre en situaciones de movilidad inducida?
- 4- ¿Qué roles tienen las personas y específicamente mujeres, niños/as, adultos/as mayores y personas con discapacidad, en los centros de evacuación durante una emergencia y/o desastre.
- 5- ¿Cuál ha sido la experiencia más negativa vivenciada ante una emergencia y/o desastre en situaciones de movilidad inducida?
- 6- ¿Se han dado situaciones de violencia, acoso o abuso en los centros de evacuación?

## **Anexo 8.**

# **Entrevista a Expertos**

---

### **Objetivo**

Profundizar en el diagnóstico de desigualdades de género, generacionales y de condición de discapacidad durante el proceso de movilidad inducida en contexto de desastre.

### **Preguntas**

1. ¿Cuáles son los obstáculos identificados que enfrentan los diferentes grupos poblacionales ante una emergencia y/o desastre en situaciones de movilidad inducida?
2. ¿En qué sentido pueden las emergencias y/o desastres aumentar la vulnerabilidad de las personas durante la evacuación?
3. ¿Cuán apropiados son los modos y medios de comunicación para brindar información sobre emergencias y/o desastres durante las fases de respuestas a eventos meteorológicos extremos?
4. ¿Contribuyen las mujeres, las personas con discapacidad y adultos/as mayores en la toma de decisiones especialmente acerca de los albergues de emergencia y/o los campamentos temporales, para que sea adecuado a sus necesidades?

# 11.8

---

## Anexo 9. Grupo Focal

---

### Objetivo

Identificar barreras, limitaciones, obstáculos que experimentan grupos más vulnerables ante una emergencia y/o desastre en situaciones de movilidad inducida o desplazamiento.

### Preguntas

1. ¿Cuánto varían las vulnerabilidades de mujeres, niñas/os y hombres según sus edades ante una emergencia y/o desastre en situaciones de movilidad inducida?
2. ¿Cómo participan mujeres, niñas(os), personas con discapacidad y adultos/as mayores en la planificación para casos de desastre o medidas de reducción de riesgos?
3. ¿Qué condiciones y situaciones inequitativas experimentan grupos de mujeres específicas en condiciones de desastre y/o emergencia?
  - a) ¿Cómo reaccionan?
  - b) ¿Tienen igual acceso a recursos?
4. ¿Cuáles son las barreras, limitaciones u obstáculos que experimentan grupos más vulnerables en situaciones de movilidad inducida?
5. ¿Qué posibles acciones se pueden realizar para reducir las barreras que experimentan los grupos más vulnerables?

# 11.9

---

# Anexo 10. Estructura de las Stories Telling

---

# 11.10

---

## Objetivo

Conocer las experiencias de mujeres con doble o triple vulnerabilidad que hayan sido evacuadas, ante una situación de desastre y/o emergencia.

## Aspectos a tener en cuenta

Sexo----Edad-----Personas a cargo----Condición de discapacidad-----Evacuada al menos 1 vez

- ¿Quiénes fueron las personas/instituciones de las que recibió apoyo en su traslado?
- ¿Quiénes fueron las personas/instituciones de las que recibió apoyo en su evacuación?
- ¿Qué priorizo antes de evacuarse?
- ¿Cómo eran las condiciones y el trato en el lugar donde se evacuó?
- ¿Cuáles fueron las principales actividades realizadas durante la evacuación?
- ¿A sido víctima de violencia, acoso o abuso en los centros de evacuación o alguien de su familia a cargo?
- ¿Cuál ha sido la experiencia más positiva y negativa vivenciada antedurante la ocurrencia de un evento o desastre?

## Anexo 11. Stories Telling de ambos países

---

### Cuba

Miriam Montoya, evacuada del municipio Nuevitas

*Tengo una niña de 1 año vivo con mi esposo. En caso de ciclón priorizo las cosas de la niña, medicamentos y me evacuo en casa de mi tía Marisol en un 4to piso. Antes de que comience la lluvia me traslado hacia allí en las guaguas asignadas a la comunidad para el traslado de las personas que se evacuarán en los Centros. El Delegado siempre está al frente de la evacuación. Ellos me llevan hasta cerca de la casa de mi tía. Antes de que comience la lluvia allí estoy con mi familia y no espero a que llegue el ciclón, agarro a mi familia y me voy a evacuar en la casa de mi familia.*

*Allí contamos con las condiciones necesarias. Mi familia me ayuda para que todo transcurra bien con la niña; porque ella es pequeña. Allí estamos constantemente pendientes de las noticias y del trayecto del huracán. Mi tía y yo nos encargamos de cuidar a la niña y de hacer la comida, mientras que mi esposo y mi tío de cerrar las ventanas y evitar que se mojen las cosas.*

*Las autoridades nos han entrenado y nos dan charlas educativas de qué hacer cuando vienen eventos como los ciclones y en que nos trasladaremos y hacia dónde.*

*En mi casa no se queda nadie solo los del puesto de mando para cuidar las cosas y que no ocurran robos en las casas. Nunca he sido víctima de violencia, acoso o abuso en mientras estuve evacuada. La experiencia más negativa que he vivido ha sido el paso del huracán en sí y la positiva es que estoy viva y mi niña también.*

11.11

---

### **Leivi Rodríguez, evacua en su casa a personas durante la ocurrencia de eventos meteorológicos extremos, municipio Santiago de Cuba.**

*Por las condiciones de la vivienda nosotros acogemos a mi abuela, familia y vecinos cuando ocurren eventos como los ciclones. Se prepara con tiempo los alimentos, se hierve el agua, se protegen las ventanas de cristal, se pone el televisor para estar informados.*

*Acá tuvimos un joven con discapacidad, niños/as, ancianos, y todos éramos como una familia. Tratamos de tener medicamentos y de que las personas traigan también. Teníamos todo cerrado y cuando aconteció el último evento que fue Irma, otras personas como Robertico con un yeso corrieron para acá. La noche que pasó el huracán se nos explotó un cristal de la ventana con nosotros cerca.*

*Somos cristianos, y mi mamá es de la comisión que ayuda para que esas personas vengan para acá. Hemos tenido aproximadamente 20 personas en la casa a la vez. Todos colaboramos y los que pueden traen algo de comida, pero nunca se les pide nada.*

*Siempre tener personas evacuadas en mi casa ha sido algo espontáneo y ya las personas nos reconocen por esa ayuda que brindamos desinteresadamente. Los que vienen traen sobre todo mi familia alimentos y todo se comparte. Nosotros teníamos reserva de alimentos en aquella ocasión. Los que vienen traen ropas, medicamentos. Muchos se quedaron solo la noche del evento y otros estuvieron como mis familiares cerca de 10 o 15 días.*

### **Driulisleydis Carmona, evacuada del municipio Caibarién.**

*Tengo 20 años de edad. Tengo tres niños, uno de 2 años, uno de 1 año y uno de 24 días. Estoy evacuada desde el paso del huracán Irma. Primero me trasladaron a Viazúcar, luego fui para Van Troy I y posteriormente para el Preuniversitario Dolores; donde permanezco viviendo. El traslado hacia esos centros fue bueno porque nos llevaron en guaguas. Recuerdo sin embargo que en el primer lugar que estuve albergada hubo buena alimentación y apoyo de salud.*

*La estancia en Dolores no ha sido buena porque no cuenta con las condiciones mínimas y necesarias para vivir con niños sobre todo pequeños. Allí permanecemos 27 familias. El trato ha sido bueno, pero la calidad de la comida es regular, al igual que las condiciones del lugar (techo tiene problemas y a veces se filtra). Me siento muy mal porque teniendo tres niños no tengo ni casa ni trabajo, le agradezco a una vecina que es quien me ayuda con los niños. Desde que ingresé en el Materno me prometieron darme la llave de mi casa y eso no ocurrió.*

*Lo único bueno que puedo rescatar de este proceso es la solidaridad de los vecinos especialmente de “La Rubia”. Si pasara otro evento yo me volvería a evacuar, pero solo pido mejores condiciones. Es importante evacuarme por cuidar la vida de mis hijos y la mía propia.*

Las historias contadas revelaron puntos de contacto en la trayectoria narrada:

Las mujeres recuerdan como elemento importante el haber sido avisadas en tiempo para recoger sus pertenencias y la de las personas a su cargo, dígame niños (as) y persona con discapacidad y asegurar además sus viviendas. Priorizar medicamentos, alimentos y documentos importantes fueron de las precauciones a tomar en todos los casos. El transporte y posterior traslado fue bastante adecuado y estuvo garantizado tanto en la ida como en el regreso a los hogares.

En el caso de las que se trasladaron hacia la casa de familiares, valoran de adecuadas las condiciones, la alimentación la seguridad y el trato recibido. Por su parte las que se dirigieron hacia los Centros de Evacuación, alegan que el recibimiento en dichos centros por parte del personal designado, fue bueno, así mismo sus respectivas ubicaciones en cubículos especiales. Durante el periodo que pasaron albergadas tuvieron acceso a alimentos, a servicios de salud, e información, incluyendo las personas que tenían a su cargo. Sin embargo, señalaron que los mayores problemas que encontraron fueron la falta de privacidad. Varias familias compartían los mismos cubículos.

Valoran su participación en dichos lugares más bien pasiva, no hubo iniciativas por parte de ellas y tampoco advierten la necesidad de ser protagonistas en momentos como esos, debido a que tenían personas a las que atender. Tampoco se les convocó para ayudar o tener roles más protagónicos durante la estancia en dichos Centros. Recalcan el haber sido bien atendidas en todo momento y por todo el personal. Señalan que la mayoría de las personas responsables en los Centros de Evacuación eran mujeres y se solidarizaron mucho con ellas. De ahí que la solidaridad, la camaradería fueron actitudes resaltadas durante las historias contadas.

# **Anexo 12.**

## **Reglamento disciplinario para las instalaciones previstas como albergues para la protección de la población evacuada en situaciones de desastres.**

---

# **11.12**

---



Teniendo en cuenta la apreciación realizada por el municipio sobre los peligros de desastres de origen natural, tecnológico y sanitario que pueden afectar a la población para lo cual el Consejo de Defensa Municipal y los Consejos de Defensa de Zona han previsto la protección de la población para su evacuación en albergues se emite lo siguiente:

Artículo No. 1 El presente reglamento tiene como objetivo normar los derechos, deberes y obligaciones de los evacuados en albergues, entidades estatales o vivienda particular, los centros designados como centros de protección- evacuación y las comisiones de protección de la población en los CDZ y a nivel de CDR.

### **DEBERES de los evacuados:**

- Portar el Carné de Identidad y de los menores que representa.
- Llevar al Centro de Evacuación los artículos personales y de higiene como son (toalla, almohadillas sanitarias, medicamentos, si fuera necesario cuchara y vaso).
- Respetar y cumplir con las orientaciones que le emite la dirección del centro de protección.
- Prohibido ingerir bebidas alcohólicas y pronunciar palabras obscenas, recibir visitas.

- El horario de sueño es a partir de las 10:00 pm hasta las 06:00 am y se debe conversar en voz baja y no deambular por las áreas del centro en horas nocturnas después de las 10:00 pm.
- No realizar, ni permitir que menores realicen necesidades fisiológicas fuera del baño.
- Cuidar las instalaciones y medios del centro de protección- evacuación.
- No abandonar el Centro de Protección-Evacuación sin autorización de sus Jefes.
- El agua será de uso colectivo, controlada y racionalizada.
- En las prioridades para la alimentación y uso de los comedores, se tendrá en cuenta en primer orden los niños, ancianos, impedidos físicos y mentales y las mujeres.
- La limpieza se realizará diariamente por los propios evacuados, pudiendo ser organizados para atender áreas interiores y exteriores.
- Se designarán personas que se encuentran evacuadas para las actividades de ayuda en la cocina y el autoservicio.
- Los horarios para los juegos y actividades recreativas se reglamentarán por la dirección del centro, teniendo en cuenta las situaciones hidrometeorológicas.
- El horario para el uso de la iluminación de los locales, así como los medios de iluminación individual tales como: Lámparas recargables, faroles, candiles y otros estarán reglamentados por los responsables de la instalación.
- Se designará diariamente evacuados para el servicio de guardia, que junto a la dirección y a los compañeros del orden interior velarán por la disciplina y cuidado de las propiedades de los evacuados y recursos de la instalación.
- Los radiorreceptores y equipos de música se escucharán en los horarios establecidos y volúmenes que no molesten.
- El retorno de los evacuados solo se realizará cuando sea indicado por el Consejo de Defensa Municipal.

## **DERECHOS de los evacuados:**

- Ser orientado e informado sobre la situación existente.
- Se le preste asistencia médica.
- Se le entregue su alimentación con calidad y las normas establecidas.
- Se le abrigue con lo mínimo indispensable, según las posibilidades del centro de evacuación (cama, colchón, sabana y otros medios)

Artículo No. 2 Es responsabilidad del Consejo de Dirección de las Entidades que se aprueban como albergues asumir la recepción, control y estancia en el local de los evacuados, así como exigir el cuidado, limpieza y conducta a los mismos.

Artículo No. 3 Además de la plantilla del Centro de Evacuación forman parte de la estructura del Centro de Evacuación los siguientes compañeros:

- Un compañero de la Zona de Defensa que evacua y la que recepciona.
- Uno o más trabajadores sociales según el número a recepcionar.
- De forma permanente un médico con su enfermera, así como una brigadista sanitaria.
- De forma permanente, según el número de evacuados se asignan por el Jefe del Orden Interior los auxiliares de la PNR que sean necesarios.

Artículo No. 4 El máximo Jefe del Centro de protección-Evacuación es el Director o Administrador del Centro o quien él designe de su Consejo de Dirección por resolución y tiene que ser del conocimiento y aprobación del CDZ para ser capacitados y entrenados para cumplir con esta misión.

Artículo No. 5 En el Centro de Evacuación los compañeros de Salud Pública tienen las siguientes funciones:

- Desde la Fase Informativa se presentan al CDZ y se mantienen localizados.
- Activar desde el primer momento de la evacuación a sus miembros con el módulo de primeros auxilios, así como un botellón de oxígeno.
- No abandonar el Centro de evacuación sin autorización del Jefe de este CDZ.

Artículo No. 6 El Consejo de Dirección del Centro que recibe evacuados tiene entre sus principales funciones las siguientes:

- Se activa en composición reducida desde la Fase Informativa
- Definir y aprobar entre su Consejo de Dirección y trabajadores una plantilla del Centro de Protección-Evacuación.
- Organizar la recepción en los modelos establecidos del personal que le corresponde según el plan en su centro, emitiendo parte por categoría de edades al puesto de Dirección del CDZ cada dos horas, así como otras incidencias.
- Reporta al centro de elaboración de los comensales por categoría de edades de forma diaria.
- Organiza entre los evacuados un responsable entre cada grupo, así como la rotación de la limpieza.

- Organiza actividades recreativas y deportivas en el Centro de protección-Evacuación.
- Mantiene informado sobre la trayectoria del evento y otras informaciones de interés a los evacuados.
- Se designarán de forma diferenciada los locales para mujeres embarazadas, discapacitados, mujeres con niños, mujeres y hombres
- Organiza la entrega de los colchones estableciendo orden de prioridad (niños, embarazadas, enfermos, impedidos físicos y ancianos).

Artículo No. 7 La Comisión de Evacuación a nivel de Consejos de Defensa, CDR y Zona de los CDR tienen derecho a que se le respete en sus funciones, informar al Jefe de Sector PNR las indisciplinas de los evacuados, dentro de sus principales funciones se encuentran:

- Mantener activado desde la Fase Informativa. Comenzar a evacuar solo cuando se dé la orden por el Presidente de la Comisión.
- Las Comisiones de los CDR y Zona mantiene actualizado los partes de evacuados a la Comisión del Consejo hasta que concluya la evacuación del personal y demás medios personales de los cederistas.
- La Comisión del CDZ recibe los partes de los Albergues cada dos horas por categoría y con esa misma periodicidad envía parte a la Comisión Municipal.
- Mantiene informado al CDZ del % que se encuentra cumplido el Plan de Evacuación, así como las zonas más críticas.

Artículo No. 8 El Consejo de Defensa de Zona además de sus funciones y obligaciones expuestas en su Reglamento y la Ley de la Defensa tiene las siguientes:

- Organizar, controlar y ejecutar el cumplimiento de los Planes de Evacuación previsto en cada caso.
- Cumplir y hacer cumplir lo que está reglamentado para cada organismo del territorio en sus planes.
- Valorar y dar solución dentro del marco de la Ley a las situaciones que como consecuencias del evento ocurran dentro del territorio e informarlo al Puesto de Mando de del Municipio y CDM.

Presidente del Consejo de Defensa de Zona

## **Anexo 13.**

# **Resumen de leyes más importantes en materia de gestión de riesgos**

---

# 11.13

---

### **i. Ley No. 257-66 que crea la Oficina Nacional de la Defensa Civil**

En el año 1966 fue promulgada la Ley No. 257-66 que creó la Oficina Nacional de la Defensa Civil. Esta entidad tiene como objeto principal, según lo establece el artículo 1 de la Ley, "asegurar que los preparativos del país sean adecuados para reparar los perjuicios que se originen por los desastres causados por inundación, terremoto, tormenta, huracán, fuego, escasez o distribución deficiente de suministro de materiales, u otros motivos similares, y en general para proveer el orden, salud y bienestar económico, seguridad pública, preservación de la vida y de la propiedad en tales circunstancias."

Del análisis de este objetivo se puede inferir que la Oficina Nacional de la Defensa Civil tiene tanto una función preventiva como contingente frente a las situaciones indicadas. Preventiva al tener que asegurar los preparativos para encarar dichas situaciones y contingente al contribuir asumiendo funciones que bajo condiciones de normalidad son asumidas por otras instituciones, como por ejemplo sucede con el orden, la salud, el bienestar económico, la seguridad pública, la preservación de la vida y de la propiedad en tales circunstancias.

### **ii. Decreto No. 360 que crea el Centro de Operaciones y de Emergencias de la República Dominicana (COE)**

Mediante Decreto No. 360 del año 2001 se creó el Centro de Operaciones de Emergencia. Según uno de los considerandos expuestos en el Decreto, este Centro tiene como fundamento que "frente a la amenaza u ocurrencia de un desastre natural o antrópico

es indispensable que las acciones gubernamentales de prevención, preparación, respuesta y rehabilitación, debe ser dirigidas por un centro de operaciones donde converjan los esfuerzos gubernamentales y privados."

Se trata, según se puede colegir de la exposición de motivos del Decreto, de un ente que funja como coordinador y concentrador de los esfuerzos dirigidos por las instituciones públicas y privadas frente a la ocurrencia de desastres ocasionados por fenómenos naturales.

El artículo 2 del Decreto establece que el Centro de Operaciones de Emergencia es el vocero oficial del gobierno en caso de una amenaza inminente de que se produzca un evento destructivo. Por su parte, el artículo 3 establece que ante amenazas de desastres o en la ejecución de operativos durante períodos especiales, ninguna institución puede emitir informaciones si no es a través del Centro de Operaciones Especiales.

El Centro se conforma con representantes de la Defensa Civil, el Ministerio de las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo, así como un titular designado por el Poder Ejecutivo.

### **iii. Decreto No. 361 sobre la Comisión Nacional de Emergencias**

Mediante Decreto No. 361 del año 2001 se designaron los representantes permanentes ante la Comisión Nacional de Emergencias. Esta medida fue tomada atendiendo a la cuestión de que era necesario que las funciones propias de los servidores de la Comisión no fueran concomitantes con otras. Según el artículo 4 del Decreto representantes deberán estar permanentemente disponibles para realizar las tareas que permitan ejecutar una verdadera política de prevención de desastres y protección civil. Posteriormente, tanto esta Comisión como el Centro de Operaciones de Emergencias, sería articuladas en un sistema a través de la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

### **iv. Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos**

En el año 2002 fue promulgada la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos. A través de esta Ley se instauró un sistema nacional de gestión de riesgos que integra a las distintas entidades que ya venían ejerciendo funciones en este ámbito. A seguida se ofrece un esbozo general del contenido de la Ley.

En primer lugar, la Ley establece los principios bajo los cuales deben orientarse la acción de las entidades nacionales y locales, con relación a la gestión de riesgos. Asimismo, se consagran los instrumentos de las políticas de gestión de riesgos, a saber, el sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres; el plan nacional de gestión de riesgos; el plan nacional de emergencia; el sistema integrado nacional de información y; el fondo nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres.

A su vez, se crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. Este sistema está coordina por tres instancias: 1) El Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, 2) La Comisión Nacional de Emergencias y 3) Los Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. La Comisión Nacional de Emergencia tendría funcionado bajo su coordinación al Comité Técnico de Prevención y Mitigación de Riesgos, al Centro de Operaciones de Emergencias, al Comité Operativo Nacional de Emergencias y a un Equipo Consultivo.

En cuanto a los instrumentos de políticas que previamente hemos enunciado, cobra importancia fundamental el Plan Nacional de Gestión de Riesgos. Según el artículo 15 de la Ley este plan "es el instrumento que define los objetivos, estrategias, programas y subprogramas mediante los cuales se orientan las actividades institucionales para la prevención y mitigación de riesgos, los preparativos para la respuesta y la rehabilitación y reconstrucción en caso de desastre." El primer párrafo de este artículo establece que "es responsabilidad del Comité Técnico de Prevención y Mitigación de Riesgos, la formulación y propuesta de la actualización del Plan Nacional de Gestión de Riesgos y someterla a través de la Comisión Nacional de Emergencia para fines de aprobación al Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. El mismo será aprobado por decreto."

Otro de los instrumentos de políticas es el Plan Nacional de Emergencias. Según el artículo 16 este Plan "es el instrumento que define los procedimientos institucionales de preparación, reacción y atención en caso de desastre." El primer párrafo de este artículo establece que "el Comité Operativo de Emergencias formulará y propondrá a través de la Comisión Nacional de Emergencia la actualización del Plan Nacional de Emergencias. Su aprobación será realizada por el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. El mismo será aprobado por decreto."

Con relación a los planes regionales, provinciales y municipales, el artículo 17 de la Ley establece que "las autoridades regionales, provinciales y municipales como el Ayuntamiento del Distrito Nacional y los demás ayuntamientos del país formularán y concertarán con sus respectivos comités regionales, provinciales y municipales un Plan local de Gestión de Riesgos y en Plan de Emergencias para su jurisdicción en armonía con los planes nacionales sobre la materia."

Por último, la Ley atribuye responsabilidad a la Comisión Nacional de Emergencias a fin de poner en marcha un Sistema Integrado Nacional de Información de Riesgos, instrumento que se considerará fundamental para "priorizar las actividades y proyectos de las instituciones y de los programas del Plan Nacional de Gestión de Riesgos, dado que permite el diagnóstico de las condiciones de riesgo y de la capacidad de respuesta institucional para actuar en caso de desastres en el territorio nacional." El artículo 20 establece la creación del Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, el cual es administrado por una Junta Administrativa.

Un apartado de la Ley es dedicado al régimen de las situaciones de desastres. Según el artículo 23 la Declaratoria de Situación de Desastre se produce mediante Decreto Presidencial, previa recomendación de la Comisión Nacional de Emergencias. Esta declaratoria podrá ser clasificada como nacional, regional, provincial o municipal. Una vez pronuncia la declaración se activa el Plan Nacional de Emergencia y, además, debe ejecutarse un Plan de Acción Específico para la Atención y Recuperación Post-desastre.

## **v. Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo**

Como ya hemos indicado en varias ocasiones, la Estrategia Nacional de Desarrollo constituye el instrumento principal del Sistema de Planificación e Inversión Pública de la República Dominicana. En lo que respecta a la gestión de riesgos, se establece como segundo objetivo general del cuarto eje: Eficaz gestión de riesgos para minimizar pérdidas humanas, económicas y ambientales. Dentro de este objetivo general se identifica como objetivo específico el siguiente: Desarrollar un eficaz sistema de gestión integral de riesgos, con activa participación de las comunidades y gobiernos locales, que minimice los daños y posibilite la recuperación rápida y sostenible de las áreas y poblaciones afectadas.

Dentro del objetivo específico anteriormente citado se establecen varias líneas de acción, pero a los fines del presente trabajo solo se indican aquellas que se encuentran vinculadas con el tema de viviendas vulnerables:

- a) Diseñar e implementar un Plan Nacional de Gestión de Riesgos como principal herramienta para la promoción de la cultura de la prevención en la República Dominicana.
- b) Fortalecer la coordinación entre las funciones e instituciones de planificación, protección social y gestión ambiental y de riesgos, para minimizar las vulnerabilidades y propiciar la recuperación rápida y sostenible, en particular con relación a la población más pobre.
- c) Incorporar, sobre la base de un mapeo de riesgos, la gestión de riesgos como componente esencial en los procesos de planificación sectorial, regional, provincial y de inversión pública.
- d) Implementar las obras prioritarias para la mitigación de riesgo, como protección de presas, puentes, carreteras, entre otras, a fin de reducir la vulnerabilidad y el impacto del cambio climático.
- e) Concienciar y capacitar a la población sobre sus derechos en materia de gestión de riesgos, particularmente a la población más vulnerable, para lograr la actuación responsable de las comunidades antes, durante y después de la ocurrencia de los desastres.





Elaborado por  
**CLACSO, FLACSO Cuba**  
y **Ciudad Alternativa,**  
**República Dominicana.**

Coordinación general:  
**Dr. Pablo Vommaro**  
(CLACSO)

Asistencia y seguimiento:  
**MSc. Cecilia Gofman**  
(CLACSO)

Coordinación binacional:  
**Dr. Jorge Alfredo Carballo**  
**Concepción** (FLACSO Cuba)

Investigadores FLACSO Cuba:  
**MSc. Janet Rojas Martínez,**  
**Dra. Marta Rosa Muñoz**  
**Campos y MSc. Yigién**  
**Salazar Cisneros**

Investigadores Asociación  
Ciudad Alternativa,  
República Dominicana:  
**Dra. Jenny Torres y Arq.**  
**David Arbona**

