



**PRACTICAS COMUNITARIAS DE  
PREPARACION PARA DESASTRES  
Rol de la comunidad de cara a la gestión  
de riesgo**

**Bernardo Rodríguez Vidal  
Director de la ADMD**

**Taller Hábitat para la Humanidad  
8, 9, 10 y 11 de Agosto del 2006  
Santo Domingo, RD.**

## **I - Resumen:**

En el momento en que estoy redactando las primeras líneas de este documento, en el mundo han ocurrido un sinnúmero de eventos catastróficos. Un maremoto de 7,2 grado de magnitud golpea la isla de Java, la más poblada de Indonesia, dejando un saldo lamentable de 350 víctimas, cientos de heridos, desaparecidos y 10 mil desplazados. En el mes de junio china es afectada por un Tifón que dejó un saldo de 80 muertos y pérdidas materiales incalculables.

Las fuertes lluvias precipitadas en varios países de Norteamérica, Centroamérica, el Caribe y Suramérica han desplazado a miles de familias evacuadas por las autoridades en cada país, quedando sin techo y sin ajuares.

En el país las fuertes lluvias precipitadas en los meses de junio y julio del presente año, dejaron incomunicadas a localidades situadas en Santiago de los Caballeros, Monte Plata, el bajo Yuna, entre otras zonas que igual fueron inundadas y miles de familias socorridas por los organismos oficiales.

La temporada de huracanes 2006 es muy joven como para pronosticar que no será intensa. El gran número de tormentas tropicales y huracanes registrados han contribuido a que los daños de los desastres naturales de los años 2004 y 2005 sean los más elevados de la historia. En el 2005 las tragedias naturales ocasionaron daños económicos por más de 200 mil millones de dólares. Huracanes, terremotos, tsunamis y tormentas tropicales mataron a más de 350 mil personas.

En República Dominicana estos hechos nos llevan, como siempre, a reflexiones que luego olvidamos por la rutina del diario vivir; solo cuando nos golpea fuertemente algún fenómeno de la naturaleza hablamos sobre la importancia de prevenir antes que lamentar. Las comunidades angustiadas ante la impotencia cuando lamentablemente ocurre un desastre se refieren a las autoridades y al sistema de respuesta de emergencia en términos despectivos.

Lo cierto es que, cada año en las comunidades afectadas por inundaciones o cualquier evento atmosférico o geológico se repiten los mismos escenarios de ineficacia y decepción por la llegada tarde de las autoridades al auxilio de la gente.

La ADMD entiende que por la precariedad en la que se desenvuelven las autoridades de emergencia, la falta de planes educativos a corto y largo plazo, la debilidad de las políticas públicas y la carencia de

recursos económicos, no podrá implementarse el sistema nacional de gestión de riesgo en los niveles que se tiene concebido, por las debilidades del mismo y elementos a mejorar dentro de la ley 147-02 como tal.

En nuestro país hace falta una real descentralización en materia de gestión de riesgos, que lleve a las presentes autoridades y a los sectores que tienen que ver con la prevención y mitigación de desastres a entender que eso se logra aunando esfuerzos, capacidades y voluntades, sin ánimos de pretender ser protagonistas de escenarios de tristeza y dolor para la población.

## **II - Debilidades del sistema de Gestión de Riesgos:**

En la actualidad, nos encontramos con un sistema nacional de gestión de riesgo a nivel regional, provincial y municipal, que no está del todo bien estructurado, el mismo está limitado. Por ejemplo:

- Es necesario una difusión de la ley 147-02 en la población para que los diferentes sectores la conozcan y pueda propiciarse una reforma tendente a la descentralización de las funciones.
- Todavía no están formados todos los comités a nivel provincial y municipal.
- En los que ya existen, sus miembros tienen un bajo nivel de conocimiento del tema de prevención, mitigación y respuesta ante desastres.
- En algunas regiones el proceso de conformación de las estructuras se ha visto afectada por la lucha de intereses económicos y políticos.
- Se nota una ausencia de planes y programas educativos dirigidos a la población desde los niveles formales e informales de la educación.
- Los comités no cuenta con los equipos necesarios de orientación y respuestas para atender las demandas de las comunidades.
- En los distintos niveles de la estructura esta está desvinculada de las comunidades (la población no conocen los representantes).

Entre otras debilidades que desdican lo establecido en la ley 147-02 y que citamos a continuación.

### **III - Considerandos que dieron origen a la creación de la ley 147- 02 sobre Gestión de Riesgos**

Aun cuando desde hace tiempo varios organismos operativos de respuesta han promovido iniciativas de capacitación para la atención de emergencia, hoy es necesario llevar a cabo, mediante instrumentos previamente elaborados con el concurso de diversas entidades, una capacitación permanente en la gestión integral de riesgos, tanto a nivel regional, provincial como municipal.

Es necesario impulsar la participación de la comunidad en la gestión de riesgos, involucrando en el proceso organizaciones comunitarias, asociaciones o entidades que apoyen, entre otras, el trabajo de comunidades, la reubicación de asentamientos humanos en riesgo, la gestión ambiental o la reconstrucción post-evento.

### **IV - Fundamentos de la política de gestión de riesgo**

Protección:

Las personas que se encuentren en territorio nacional deben ser protegidas en su vida, en integridad física, su estructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a los posibles desastres o eventos peligrosos que pudieran ocurrir.

Prevención:

La acción anticipada de reducción de la vulnerabilidad y las medidas tomadas para evitar o mitigar los impactos de eventos peligrosos o desastres son de interés público y de obligatorio cumplimiento.

El Ámbito de competencias:

En las actividades de prevención, mitigación, preparación y respuesta ante desastres, se tendrá en cuenta para efectos de ejercicio de las respectivas competencias la observancia de los criterios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad institucional.

La coordinación:

Las entidades de orden nacional, regional, provincial municipal y comunitario deberán garantizar que exista la debida armonía, consistencia, coherencia y continuidad en sus actividades en la relación con las demás instancias sectoriales y territoriales.

La participación:

Durante las actividades de prevención, mitigación y respuesta ante desastres, las entidades competentes velarán porque se haga efectiva

los canales y procedimientos de participación ciudadana previstos por la ley.

La descentralización:

Los organismos nacionales y las entidades regionales, provinciales y municipales ejercerán libremente y autónomamente sus funciones en materia de prevención, mitigación y respuesta ante desastres con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya asignado.

## **V - Sobre los Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. (Artículo 14; párrafos 1, 2, 3 y 4)**

Se crean los Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres en cada una de sus demarcaciones geográficas, en el Distrito Nacional y en cada uno de los Municipios del país, los cuales estarán presididos por la Gobernación, la Defensa Civil, y el Presidente de la Cruz Roja local y en el nivel provincial en el Distrito Nacional y el nivel municipal.

Estos comités regionales, provinciales y municipales estarán integrados por las mas altas autoridades provinciales y municipales, según el caso de planificación, Medio Ambiente, Recursos Naturales, Obras Públicas y Comunicaciones, Educación, Agricultura, Salud Pública, Asistencia Social, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Defensa Civil, Cruz Roja, Bomberos, Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Alcantarillados, Viviendas y organismos municipales. Asistirán además dos representantes de la sociedad Civil organizada escogidos de las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias.

Cada comité regional, provincial o municipal podrá, por decisión propia, convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o a personalidades de reconocido prestigio y de relevancia social en su respectiva comunidad para lograr una mayor integración y respaldo comunitario en el conocimiento las decisiones de los asuntos de su competencia.

Cada comité Regional, Provincial, del Distrito Nacional o municipal tendrá un coordinador administrativo y secretario del Comité quien será un delegado designado al efecto por el Director Ejecutivo de la Defensa Civil, por recomendación de la Gobernación Regional o Provincial según el caso, y un coordinador operativo quien será el delegado del Ayuntamiento y la Cruz Roja Dominicana.

En adición a los componentes de la estructura en los niveles antes plantados, cada Región, provincia y municipio debe tener su Plan de Emergencia.

## **VI - Dentro del ciclo de los desastres R. D. se encuentra en una fase que se repite de manera incesante.**

Vistas algunas de las debilidades en el funcionamiento del sistema de gestión de riesgos en el país, debemos señalar una extenuación que tiene que ver con un momento estacionario que parece no cambiar, ya que estamos detenidos entre dos fases del ciclo de los desastres, obviando la de mitigación y preparación relacionadas con la educación y formación de la población.

Entrando al ciclo de los desastres, nos encontramos con que nos **impacta** el evento o fenómeno, este a su vez ocasiona un **desastre** (pérdidas de vidas y bienes, refugiados, desplazados, daños emocionales, etc.) Viene la **respuesta** de las autoridades y organismos privados y Ongs (asistencia médica y alimenticia, movimiento de refugiados y evaluación de daños). Pasamos luego a la **reconstrucción** (reconstrucción de carreteras, reposición de los sistemas eléctricos y de comunicación y mejoras de viviendas) Los próximos dos pasos son los referentes a la **mitigación y preparación**, sin embargo, es muy limitado lo que se está haciendo en estos dos pasos, ya que estamos moviéndonos del impacto del desastre a la reconstrucción y ese es uno de los grandes obstáculos y desafíos que tenemos.

La fase de Mitigación y Preparación es la referente a la educación de la población en todos los aspectos relacionados con la gestión de riesgos. Conocimiento de los riesgos naturales a los que está expuesta la población, elaboración de planes de emergencia, organización comunitaria, discusión de políticas de desarrollo, etc.

## **VII - Desarrollo versus pobreza en el proceso de gestión de riesgo.**

Los desastres naturales se encuentran íntimamente ligados a los procesos de desarrollo humano, paradójicamente. Una vez provocados por los fenómenos naturales y otra por las autoridades y entidades privadas.

Los desastres hacen peligrar las ventajas que ofrece el desarrollo. A su vez, las decisiones que toman los individuos, comunidades y naciones en materia de desarrollo pueden implicar una distribución desigual del riesgo de desastres.

En países afectados por fenómenos naturales o humanos, las pérdidas asociadas a desastres hacen extremadamente difícil cumplir con los objetivos de desarrollo. Los desastres conllevan la destrucción de infraestructuras, el deterioro de los medios de vida, el daño a los ecosistemas y al patrimonio arquitectónico, así como un sinnúmero de heridos, enfermos y muertos. Pero las pérdidas por desastres interactúan con otras fuentes de tensión tales como las crisis financieras, los conflictos políticos o sociales, las enfermedades (especialmente el sida), el deterioro del medio ambiente, pudiendo incluso agravarlas.

Asimismo, las pérdidas ocasionadas por desastres pueden retrasar o erosionar las inversiones sociales dedicadas al alivio de la pobreza y el hambre, a la educación, a los servicios de salud, a una vivienda digna, al agua potable y saneamiento, o a la protección del medio ambiente, así como las inversiones económicas que generan empleo e ingresos.

El desarrollo debe ir orientado a enfrentar la pobreza, no a contribuir al aumento de indigencia y de los niveles de riesgos de la población. Hemos visto, y está demostrado, que el riesgo de desastre se acumula históricamente debido a prácticas de desarrollo desacertadas implementadas por los gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo: escuelas, hospitales y viviendas construidas en zonas vulnerables que luego se derrumban o quedan totalmente tapadas por inundaciones. Proyectos que en sus días fueron concebidos como obras de desarrollo hoy han contribuido a poner en riesgo a la población. Esas prácticas equivocadas deben ser remplazadas por una visión correcta de desarrollo sostenible, si queremos conseguir el bienestar de la gente.

### **VIII - Cómo debe responder una comunidad durante cada momento de un desastre.**

Las comunidades organizadas y acompañadas se preparan mejor y responden con efectividad ante eventualidades desastrosas; de hecho durante muchos años han tenido que ingeniársela para auto protegerse.

Desde hace 15 años, primero como CDMD y luego como ADMD, venimos promoviendo en el país y las comunidades, la necesidad de que éstas se preparen para poder responder de manera oportuna ante situaciones de daños o alteraciones intensas (desastres naturales) que pudieran afectarles.

Hemos visto con gran interés como las comunidades están en capacidad de poder asumir un rol decisivo una vez son organizadas y educadas.

La incidencia e impacto positivo del Programa de Educación Comunitaria de la ADMD, muestra el resultado de 62 proyectos de Educación en Prevención y Mitigación de Desastres naturales ejecutados en una gran parte del país. Beneficiando a 800 comunidades que cuenta con las informaciones necesarias y han conformado algún tipo de coordinación desde los Comités Comunitarios de Emergencias.

Cada Comité ha logrado con la participación de las mujeres, niños, niñas, adolescentes y ancianos elaborar sus mapas de riesgos e identificar las vulnerabilidades y amenazas; ubicando los recursos disponibles.

Asimismo, cada comunidad involucrada ha elaborado su Plan Comunal de Emergencias. Construyó en algún lugar de su sector una obra pequeña tendiente a mitigar desastres, sirviendo las obras para la reducción de posibles daños.

La construcción de muros de Contención que evitan deslizamientos de tierra. Canalización y encaches de cañadas que han eliminado el estancamiento de las aguas. Reforzamiento de viviendas con técnicas apropiadas y sencillas de construcción resistentes a sismos y huracanes.

Las cosechas son muy significativas en la reducción de vulnerabilidades. Las mismas son de índole social, física, política, educativa y ecológica.

SOCIAL: Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y su relación entre sí mismas, la población y las formas apropiadas de cara a la emergencias y desastres.

FISICAS: Mejoramiento individual y colectivo de las estructuras existentes. Construcción de pequeñas obras en las que ellos hacen sus aportes e inician un nuevo estilo de vida segura.

POLITICA: Asumiendo iniciativas dentro de la comunidad para enfrentar sus problemas y no depender totalmente de las autoridades.

EDUCATIVAS: Informar y orientar a través de la capacitación a los miembros de las comunidades sobre la preparación y respuesta ante situaciones de riesgos por fenómenos naturales o humanos.

ECOLOGICAS: Con la asistencia de información y orientación para la protección y preservación del medio ambiente.

En pocas palabras, la incidencia del programa de formación comunitaria de preparación para desastres implementado por la ADMD ha generado iniciativas propias de las comunidades, trascendentes y ejemplares. Demostrando lo mucho que puede hacer una comunidad cuando ella se dispone y es acompañada por las autoridades y grupos externos.

Esa experiencia es la que nos ha motivado a plantear un estilo de intervención en las comunidades con una visión diferente entre lo que se debe hacer y lo que siempre se ha hecho de manera errada; partiendo de las posibilidades socio-económicas de un país como el nuestro.

### **IX - Cómo intervenir y acompañar a una comunidad en su proceso de desarrollo, enfocados hacia la preparación para la prevención de desastres naturales.**

La ADMD hace suyo el concepto de PREPARACION CONTINUA ante los Desastres Naturales, con participación de la comunidad como un principio organizativo. Parecido al de la Educación Continuada, que se refiere al proceso de aprendizaje formal (dentro de un sistema educativo) e informal (incidental) que los individuos realizan a lo largo de sus vidas, con el fin de alcanzar la meta de crear una cultura de prevención de desastres.

Partiendo de que el ser humano, por medio de una adecuada preparación, es el encargado de atender de manera racional todas y cada unas de las consecuencias destructoras que desequilibran la armonía del diario discurrir y la alteraciones del medio ambiente (Dr. Jean Luc Poncel)

- 1- Trabajar con la gente, no para ellos: Debemos ayudarles a comprender, analizar, planificar y realizar, pero no debemos hacerlo para ellos. Tienen el derecho de rechazar las sugerencias de expertos, aunque se equivoquen. El desarrollo surge del conocimiento que tiene la gente sobre sus propias necesidades.
- 2- El desarrollo es un proceso de concienciación: Es una manera en que las personas se ven a sí mismas y se dan cuenta de su derecho de vivir como seres humanos seguros, la gente es inteligente, tienen experiencias valiosísimas que podemos aprovechar.

- 3- Dejar que la Comunidad pueda crecer: El desarrollo es el fortalecimiento del pueblo, para que pueda construir su propio futuro. Desarrollo es libertad. El desarrollo es difícil para la gente acostumbrada a vivir por mucho tiempo en dependencia y sin esperanza. El tomar una decisión y el hacer algo produce dignidad y autorespeto. Todo esfuerzo en materia de prevención de desastres debe comenzar con la potencialidad de la comunidad, fundamentado en un equilibrio de género y edad.
- 4- Fortalecer la solidaridad de las comunidades, de la gente: El desarrollo ocurre conforme las personas trabajan juntos con otras en solidaridad. Como personas que comparten vulnerabilidades, amenazas y riesgos; sin ser egoístas y preocupándose por los demás.
- 5- Fortalecer las organizaciones comunitarias locales: Para contribuir con las comunidades en la preparación para la prevención de desastres naturales, se deben establecer enlaces con otros grupos a nivel de la comunidad. La participación de las autoridades para poder incrementar el poder de negociación que en materia de reducción de vulnerabilidades y mitigación de desastres se trate. Haciendo posible una integración amplia, real y verdadera.

## **X - Comunidad y sectores externos de cara a la gestión de riesgo**

Finalmente, el papel activo que puede jugar la población se vuelve de vital importancia, ya que es el nivel local el que responde primero después de un desastre. Esa respuesta podrá darse con efectividad según el nivel de preparación de la comunidad.

La comunidad conoce los escenarios de riesgos con los que ha convivido y hay que convivir cuando dispone de su Plan de Emergencia, por lo que el plan deberá ser siempre una herramienta útil para ellos.

En cuanto al apoyo que debemos dar a las comunidades en materia de gestión de riesgos, el mismo debe ir en consonancia con las capacidades locales, tomando en cuenta que haya aspectos técnicos que la comunidad no maneje.

Por instinto natural, si se puede decir, los pobladores conocen las modificaciones de las naturalezas en el territorio que habitan. Ellos son muy apegados a sus costumbres, existen esos niveles de pertenencia que de una manera u otra ayudan a la solución de los

problemas, porque hacen partes de un proceso que entiende es de ellos.

Conoce las características de la población, tipos de patrones culturales, vida cotidiana, aspectos de alimentación, formas de comunicación, etc.

La acción para prevenir, mitigar y afrontar las emergencias no debe ser responsabilidad exclusivamente de las autoridades, Ongs, etc., es también de los líderes locales que se integran y participan cuando respetan sus ideas, sus costumbres.

---

Fuentes consultadas:

1. Herridge, Christine. Ponencia de la Asociación Dominicana de Mitigación de Desastres ante la Conferencia Regional Caribe, Desastres y Sociedad (9 /11/ 1999).
2. Florez, Jhon, y Dr. Poncelet, Jean Luc. Conferencia Hemisférica del Sector Educativo para la Mitigación de Riesgos de los Desastres Socio-Naturales. Medio Electrónico <http://www.arq.uev.v/comir/AREACA.html>, (04/03/05)
3. Universidad APEC – Educación Continuada. Medio Electrónico <http://unapec.edu.do/educont/>, (04/03/05)
4. Avelino Rosario, Jesús Antonio. Base Legal. Recopilación de Leyes, Decretos, Reglamentos, Memorandums y Disposiciones Administrativas relacionadas a la Gestión de Riesgos. (2004).
5. A. Hope, S. Timmel & C. Hodzi. Educación Transformadora: Una guía para facilitadores de la comunidad. (1992).
6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (La Reducción de Riesgos de Desastres: Un desafío para el desarrollo; Informe mundial, 2004)