

Seminario sobre Desastres Naturales y Manejo de Emergencias

**Auspiciado por la Unión Panamericana de Asociaciones de Ingenieros
(UPADI) dentro del Programa "Operación Solidaridad Panamericana" y
en colaboración con el CODIA, Regional Norte.**

6 – 7 de Diciembre del 2002

Santiago de los Caballeros, R.D.

**La Interacción entre las ONG y las Comunidades
Referente a Gestión de Riesgos**

Por

**Christine M. Herridge
Coordinadora de la
Asociación Dominicana de Mitigación de Desastres**

La Interacción entre las ONG y las Comunidades Referente a Gestión de Riesgos

La Asociación Dominicana de Mitigación de Desastres (ADMD) es una Organización No-Gubernamental sin fines de lucro, auspiciado originalmente por el Proyecto de Mitigación de Desastres en el Caribe (PMDC), el cual fue financiado por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) a través de su Oficina de Asistencia a Desastres en el Extranjero (OFDA) e implementado en once países del caribe por la Organización de los Estados Americanos (OEA). La ADMD está compuesta por representantes de empresas privadas y de ONG dominicanas e inició sus labores en el 1993 como un comité de implementación y supervisión del proyecto. En 1995, se constituyó como ONG bajo las leyes dominicanas para garantizar la continuación a mediano y largo plazo de las actividades de reducción de vulnerabilidad del PMDC. La Junta Directiva de la ADMD incluye cinco ONG (Fundación Contra el Hambre), Visión mundial International, SODOSISMICA, Esperanza International y la Asociación de Industrias de Haina), y cinco empresas (Codetel, Johnson & Johnson, SEGNA, Alvarez Surún & Asoc.'s, y el Grupo M). En adición, la Cruz Roja Dominicana, las Fuerzas Armadas y la Defensa Civil participan, sin voto, en la Directiva. La ADMD mantiene una estrecha relación de trabajo con muchas instituciones pertenecientes o afiliadas a la Comisión Nacional de Emergencia (CNE). La oficina de la ADMD está equipada y organizada para permitir acceso eficiente y efectiva a las informaciones relacionadas con nuestros proyectos y las actividades enfocadas en cinco áreas: Información, Coordinación y Comunicación, Capacitación a Técnicos y Profesionales, Educación Comunitaria y la facilitación de Iniciativas Comunitarias o pequeñas obras de infraestructura que reducen vulnerabilidad ante inundaciones, derrumbes y contaminación. Las actividades son implementadas por el personal y miembros de la Junta Directiva como también por medio de representantes de más de 30 ONG Dominicanas. La ADMD mantiene una buena relación de trabajo con las instituciones gubernamentales y con las autoridades como también con las agencias internacionales relacionadas con el sector. La ADMD ha ejecutado más de US\$800,000 en proyectos financiados por las siguientes instituciones: USAID, IRG, FEMA, HUD/CII-VIVIENDAS, OFDA, DIPECHO, y Plan International.

Ahora consideremos los riesgos y las vulnerabilidades más algunas condiciones y tendencias observadas para algunos sectores específicos:

Las Comunidades: La gran mayoría de las comunidades padecen de los efectos cumulativos del hacinamiento informal a largo plazo, lo cual significa que no cuentan con calles, agua potable, energía eléctrica, cloaca, drenaje pluvial, mucho menos acceso a servicios de salud, vigilancia y demás servicios sociales. A lo largo de los años, un gran número de estas comunidades se han visto en la necesidad de improvisar algunos o varios de estos lujos del modernismo, incrementando su exposición a toda clase de contaminación, insalubridad y vulnerabilidad ante explosiones, descargas eléctricas, e incendios, entre otros peligros. Ante tales contingencias generalmente se ven obligadas a responder a solas y sin

la preparación ni el equipamiento adecuados hasta que puedan venir los representantes de las autoridades correspondientes, quienes tampoco cuentan con recursos suficientes para responder.

No cuentan con refugios suficientes y cuando aparecen estructuras que podrían servir de refugio, generalmente el techo, las puertas y las ventanas son inadecuados para resistir los vientos de huracán – mucho menos ostentan las columnas y las vigas de amarre para que resista al terremoto. Carecen de instalaciones sanitarias, agua potable y otras facilidades para garantizar un mínimo de servicio a los víctimas del fenómeno. En adición, muchas comunidades están ubicadas en zonas propensas a inundación y se confunden referente al nivel de amenaza por obras como el Muro de Contención del Río Yaque del Sur en Tamayo, el cual fue diseñado solo para dirigir flujos normales, no extremos, debido a que la agencia internacional que lo financió en coordinación con las autoridades competentes nacionales, opinaba que Tamayo debiera ser re-ubicada fuera de la zona inundable. No obstante ni el pueblo de Tamayo ni casi una docena más de comunidades en las mismas condiciones en dicha región fueron informadas ni orientadas al respecto por las instituciones responsables.

Los Agricultores: En adición a los inconvenientes relacionados con los intermediarios comerciales, el costo del transporte y demás factores económicos de gran influencia, los agricultores tienen que superar los fallos de los caminos vecinales, puentes etc. vulnerables a la erosión, las inundaciones y los deslizamientos, dejándoles aislados e incapacitados para hacer llegar sus productos al mercado, como también para recibir los insumos críticos para el buen desarrollo de su labor.

En adición, la agricultura no cuenta con un seguro contra quiebra en caso de desastre (especialmente referente a préstamos a micro y pequeños agri-empresarios).

Falta orientación para evitar la ubicación de jaulas y establos en zonas inundables o propensas a erosión – falta de planes de evacuación.

Hay poca programación formal de siembra para garantizar la cosecha para zonas inundables antes de la temporada de lluvia.

Muchos carecen de los conocimientos de mejores técnicas de uso y de conservación de suelos para minimizar la probabilidad de derrumbes y deslizamientos de tierra, erosión y demás fenómenos relacionados, aunque cabe destacar la gran labor de los voluntarios del Cuerpo de Paz en este sentido.

Los Empresarios e Inversionistas:

Entre los errores cometidos en el sector privado que salen más costosos son la falta de:

- 1) Una supervisión técnica para el diseño y la construcción de las edificaciones debido a los daños y las pérdidas del inventario, la maquinaria, las documentaciones, las

informaciones y la capacidad productiva afectada o perdida – esto también aplica a los suplidores y los clientes – lo cual implica una pérdida del % de mercado.

- 2) Adecuada cobertura respecto a la póliza de seguros para las instalaciones, tecnología, inventario y personal, combinada con la falta de atención a limitantes como el deducible y la depreciación.
- 3) Tampoco, a no ser que tengan un contrato internacional que lo requiera, se ocupan por establecer y mantener funcional un plan de contingencia que involucre a cada departamento para garantizar la capacidad de producción y servicio.

Seguros:

El mercado asegurador lucha contra la mentalidad de reducción de costos a corto plazo. Muchos dueños de vivienda no compran un seguro adicional porque asumen que la cláusula de "fuerza mayor" de su hipoteca les protege a ellos en caso de desastre. Dicha cláusula solamente protege a la entidad financiera por el monto pendiente de pago del préstamo. Por esta razón es crucial que se asegure el capital invertido en inmueble, equipos, inventario y demás elementos de valor. Recuerde que no es obligatorio el seguro para edificaciones como torres comerciales o residenciales. Si, a raíz del terremoto, el edificio no soporta reparaciones, se corre el riesgo de tener que negociar, de manera informal, el monto correspondiente proporcional a la venta del solar.

Impacto Económico:

Al considerar el estimado conservador de que 30% de las edificaciones comerciales y residenciales, sin olvidar los puentes, las carreteras, las presas y represas, los oleoductos, el sistema nacional energético y de telecomunicaciones junto a las demás estructuras y líneas vitales que podrían ser afectadas seriamente por el próximo terremoto, un sencillo cálculo mental indicaría que los edificios que siguen en condiciones adecuadas adquirirán un valor exageradamente alto en poco tiempo. Debido a la falta de cobertura, la gran mayoría de las pérdidas – privadas y públicas – serían irrecuperables, afectando directamente la capacidad productiva del país y retrocediendo el desarrollo nacional al nivel de por lo menos 3 décadas anteriores. En los Estados Unidos han determinado que 40% de las empresas pequeñas y medianas tienden a quebrarse inmediatamente después de un desastre y otro 20% en los siguientes dos años!

Estructuras:

Según artículos publicados por el Presidente del CODIA; por SODOSISMICA y por la ADMD en la Revista Construexpo y en otros medios, concluimos que las tendencias en la construcción privada y pública reflejan el hecho de que no siempre se consideran la capacidad de soporte del terreno; la ubicación, naturaleza y uso de la obra; medidas de mitigación estructural contra vientos y terremotos. De hecho una cantidad significativa de escuelas y liceos públicos sufren de condiciones como "columna corta" y/o de Piso Suave, exponiendo a cientos de miles de vidas a perderse sin necesidad y en cuestión de segundos, peor aún porque son diseños promovidos por entidades financieras internacionales.

En adición, citando dichas publicaciones, solamente 20% de la construcción anual es formal. La multa por una construcción ilegal asciende a solamente RD\$50.00 y la mayoría de las obras se inician sin tener los planos aprobados por las autoridades competentes. Las normas, actualmente en proceso de actualización gracias a un préstamo internacional, no contemplarán la metodología del prefabricado. Deberían, además, establecer el requisito de la supervisión técnica de manera obligatoria para garantizar el cumplimiento de las mismas y especialmente especificar los procedimientos para validar la calidad de los materiales. En conclusión, nos vamos a sorprender por la respuesta de muchas edificaciones al próximo terremoto.

Instituciones Relacionados con el Sector de Gestión de Riesgo:

El impacto del Huracán David y la Tormenta Tropical Frederick en Septiembre de 1979 obligó al Gobierno Dominicano a responder de manera improvisada, lo cual resultó en la formación de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) para crear y velar por la implementación del Plan Nacional de Emergencias. La CNE está compuesta por catorce (14) organismos y ministerios gubernamentales, dirigida anteriormente por la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (SEOP&C), y actualmente por la Defensa Civil. La Cruz Roja Dominicana participa como miembro honorífico y auxiliar por su estatus de Organización No Gubernamental (ONG) aunque el Presidente de la República designaba su Director hasta el año 1998. La Defensa Civil es la autoridad legalmente establecida para dirigir las acciones de respuesta en caso de desastre. Sería oportuno que la CNE aclarara la función y la inter-relación entre cada ministerio en caso de desastre; estableciera una coordinación inter-institucional; y lograra el diseño e implementación coordinado de planes institucionales de contingencia - particularmente para los ministerios críticos como por ejemplo agua, energía, puertos, comunicaciones, presas y salud. Podrían establecer y difundir las prioridades y su agenda de trabajo para prevenir y mitigar los daños y las pérdidas esperadas en las zonas más expuestas a múltiples riesgos. Así se facilitaría una colaboración efectiva de parte de las ONG, grupos comunitarios, Iglesias y demás organizaciones afines. Muy recientemente se ha aprobado la Ley de Gestión de Riesgo, de la cual esperamos su fiel cumplimiento.

No obstante, no se ha podido prohibir el asentamiento humano ni la inversión pública o privada en conocidas zonas inundables, especialmente en el caudal de ríos y cañadas como también aguas abajo de las presas y represas de agua. No existen mapas de riesgo detallados que permitirían priorizar cuáles facilidades críticas y comunidades requerirían de atención (ni tienen el detalle de las necesidades potenciales) en caso de desastre. A nivel regional y provincial no hay liderazgo y las comunidades están altamente expuestas y sin orientaciones adecuadas. Los esfuerzos de agencias internacionales de capacitar y ayudar a crear una capacidad de respuesta han fallado por la alta rotación de personal en el sector público por motivos políticos. Desde la experiencia del Huracán Georges en 1998, la situación no ha variado mucho a pesar de los más de US\$227 millones en préstamos facilitados al país por el BID y el Banco Mundial.

Ventajas Observadas referente al trabajo de las ONG en las comunidades:

- Presencia permanente (convivencia y conocimiento de sus capacidades y limitaciones);
- Enfoque del desarrollo sostenible (salud, educación, medio ambiente, procesos democráticos etc.);
- Mayor estabilidad de enfoque y programación que entidades oficiales;
- Transparencia en el uso de los recursos – énfasis en resultados y procesos y el cumplimiento con auditorías externas anualmente;
- Complemento para los esfuerzos de las autoridades: programas de capacitación y organización comunitaria a través de la formación de comités comunitarias de emergencia - referente a la preparación, mitigación y respuesta a desastres ayuda a las comunidades a reducir vulnerabilidad; atender al llamado de evacuación de manera efectiva; incurrir en menos daños y pérdidas al paso de cada fenómeno y mantener un desenvolvimiento económico estable.

Desventajas Observadas:

- Limitaciones económicas – tanto locales como internacionales – e institucionales;
- Las entidades oficiales las consideran como organizaciones competitivas para los escasos recursos del estado y no como entidades de colaboración;
- Funcionan generalmente en aislamiento, sin difundir información sobre sus actividades y resultados logrados a las demás organizaciones – tampoco el Estado lleva una base de datos sobre las organizaciones, la ubicación de sus actividades, y los fondos invertidos;

Recomendaciones para los Donantes:

- Considerar la creación de los mecanismos necesarios para establecer y manejar fondos patrimoniales o permitir a las organizaciones beneficiarias para que lo hagan – lo cual representa el mejor mecanismo para garantizar la sostenibilidad de las actividades;
- Incluir la mitigación de desastres en cada proyecto desde la etapa del estudio de factibilidad, diseño, ejecución y mantenimiento (por ejemplo – no construir colegios sin baños, sin columnas y vigas de amarre; sin conectores metálicos para fijar el techo, ubicados en una pendiente fuerte o cerca de un río o cañada – no importa si lleva 30 años sin ver una gota de agua). Esto incluye exigir supervisión técnica privada para el diseño y la construcción de obras físicas como condición para el seguro y/o el financiamiento de la obra;
- Los proyectos de mitigación de desastres requieren un horizonte de tres a cinco años para lograr un resultado duradero en la comunidad y para crear los mecanismos de sostenibilidad – por lo cual los proyectos pilotos de algunos meses de duración no son oportunos en este sector;
- Deben aprovechar el expertise de los técnicos y profesionales dominicanos quienes entienden y tienen interés en la realidad de las comunidades dominicanas, garantizando que haya transferencia de conocimientos técnicos de

los consultores internacionales, quienes sólo deberían venir para cumplir con objetivos puntuales;

- Deben encontrar los mecanismos financieros para evitar generar más deuda al país debido a ineficiencias burocráticas.

Población/Cultura:

La ADMD lleva, desde el 1994, una campaña de orientación sobre los riesgos naturales para dejar claro el porque son inciertos frases y creencias como:

“Esto es calor de terremoto.”

“Hay que protegerse en el marco de la puerta.”

“La Isla va a caer en la Fosa de Milwaukee.”

“La montaña va a tragar a San José de Ocoa.”

“Mientras esté el Dr. Balaguer no habrá huracán.”

Dejemos de “poner candado después de que nos roben!” Nuestros hijos, el futuro de la República Dominicana, están en escuelas y colegios durante muchas horas al día. Una gran cantidad de estas estructuras carecen de medidas necesarias para controlar daños importantes en caso de terremoto, los cuales podrían impedir la evacuación de los estudiantes hacia un espacio más seguro. Nos urge recomendarles que formen y colaboren con un comité de padres y amigos del centro educativo para asegurar que la planta física se revise y se implementen las medidas correctivas sugeridas sin demora. Los terremotos no avisan y los daños fulminantes podrían ocurrir en los primeros 10 a 15 segundos. En adición, cada escuela y colegio debería divulgar su política de comunicación a los padres para casos de emergencia. También debería desarrollar y practicar un plan de contingencia para reducir daños, pérdidas e inconvenientes. Es imprescindible adquirir una póliza de seguro y actualizarla anualmente. Recuerden guardar copia de documentos e informaciones importantes en un lugar seguro y almacenar suficiente agua, combustible y otros insumos para por lo menos tres semanas. Para cualquier información adicional no dude contactarnos en la ADMD a los Teléfonos: 508-2596 y 533-8024, E-mail: m.desastre@codetel.net.do . Es mejor prevenir que lamentar y contamos con su apoyo. Gracias.