

Los avances de la Reducción de Riesgo Desastres (RRD) desde la perspectiva y experiencia del gobierno local

Aura Saldaña, alcaldesa de Sabana de la Mar (República Dominicana) y Vicepresidenta de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)

Los avances y retos

A partir de la incorporación de la gestión de riesgos de desastres en la legislación dominicana con la adopción de la Ley 147, del año 2002, se establecieron principios rectores e instrumentos para su incorporación a las políticas públicas a través de un sistema nacional para la prevención, mitigación y respuesta ante desastres (SN-PMR).

Este sistema, en principio, adolecía de escaso nivel de implicación y participación de las instancias de gobierno local debido a la concentración de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros en el nivel central de gobierno.

Sin embargo, la experiencia de desastres resultantes de fenómenos hidro-meteorológicos ocurridos antes y a partir de la entrada en vigencia de ese marco legal, ha promovido entre autoridades y responsables técnicos la conciencia de que es imprescindible una activa implicación de los gobiernos locales en las políticas, planes y programas de Reducción de Riesgo de Desastres para abordar efectivamente tanto la prevención como la ocurrencia de desastres así como la resiliencia de las comunidades afectadas.

La gestión de riesgo y la recuperación ante desastres, la resiliencia de nuestras comunidades urbanas requiere la participación activa tanto de autoridades e instituciones públicas como de actores de la sociedad civil, el sector privado y la multiplicidad de actores comunitarios.

Si bien las autoridades nacionales y las representaciones corporativas de diferentes actores de la sociedad civil y del sector privado son fundamentales en la conformación de instancias de coordinación en el nivel central o nacional, es en el nivel local en donde se realizan las acciones directas de prevención, mitigación y respuesta que constituyen los fundamentos de la Reducción de Riesgo de Desastres y la construcción de la resiliencia o capacidades de adaptación y recuperación.

Los actores locales, sobre el territorio concreto en el que ocurren los fenómenos con potencial para impactar en magnitud de desastres, son claves tanto en lo que respecta a la prevención, como a las acciones de mitigación y respuesta. Compete, pues, a los gobiernos locales encabezar la puesta en marcha de los programas y actuaciones previstos

en las políticas nacionales. Tómese en cuenta que gran parte de las medidas de RRD competen al ordenamiento y la planificación del territorio, usualmente una responsabilidad de los gobiernos locales.

La conciencia de esta realidad ha promovido la adopción paulatina, por parte del Estado Dominicano, del involucramiento de las autoridades locales, alcaldes y alcaldesas, en la estructuración del sistema nacional de prevención, mitigación y respuesta promoviendo una mayor representación en el plano nacional y un alto nivel de protagonismo en el plano local.

Para ello se ha contado con los aportes de la cooperación internacional a través de un conjunto de proyectos realizados, sobre todo en los últimos cuatro años, entre los que destacan los provistos por la cooperación española, el Banco Interamericano de Desarrollo y el sistema de Naciones Unidas.

Sin embargo es preciso señalar, que pese a los avances en la planificación institucional y multisectorial, el despliegue de capacidades y recursos todavía presenta limitaciones importantes. A saber, en cuanto a las capacidades institucionales, la segmentación de las instancias de administración y servicios públicos del nivel nacional ha dificultado una coordinación de actuaciones con las características de efectividad y celeridad necesarias.

En cuanto a los recursos, los diagnósticos sobre el estado de la prevención, mitigación y respuesta elaborados para la formulación del “Plan Nacional de gestión integral de riesgos”, de 2011, dan cuenta de que las entidades responsables de la implementación de las medidas acordadas en los programas nacionales han carecido de la suficiente sustentación política como para disponer de los recursos financieros y materiales en el grado deseable para contar con las capacidades necesarias para impulsar la reducción de riesgo de manera efectiva.

La aprobación y puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, a través de la Ley 01 de 2012 integra una línea estratégica y varios objetivos específicos relacionados con las capacidades nacionales y locales para transformar nuestras comunidades urbanas y rurales dotándolas de capacidades de gestión de riesgos y de resiliencia.

Un punto importante es que a partir de la END 2030 se incorpora el concepto y las políticas relacionadas con el cambio climático como un factor de incremento del potencial de riesgo de desastres.

Los déficits de recursos y las debilidades de coordinación inter institucionales señalados, colocan nuevamente el acento en el necesario liderazgo de los gobiernos locales para

implementar con mayor efectividad tanto los programas concretos como las actuaciones en lo que respecta a la prevención, mitigación y respuesta en los territorios específicos.

Precisamente, atendiendo a esta perspectiva, la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT) del MEPYD, ha desarrollado, a partir de 2012, un amplio programa de asistencia técnica, acompañamiento y promoción del paradigma de RRD, hacia los gobiernos locales. Además, este organismo gubernamental, responsable de la rectoría de los procesos de planeamiento y ordenamiento territorial a nivel nacional, ha previsto, tal como lo establece la propia Estrategia Nacional de Desarrollo, el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de planeamiento territorial de los ayuntamientos dominicanos, que constituyen los gobiernos municipales. Actualmente se encuentra en proceso de elaboración tanto el primer Plan Nacional de Ordenamiento Territorial como la ley marco de ordenamiento territorial.

Ambos instrumentos servirán de soporte a las capacidades y acciones de los gobiernos locales en lo que toca a la planificación y ordenación del territorio, lo que se hará con orientación a la Reducción de Riesgo de Desastres y los efectos del cambio climático. Un primer ejercicio en este sentido ya ha sido realizado en la provincia de Samaná y otro similar se encuentra en curso en la provincia de Barahona, con la implicación de todos los gobiernos locales de ambas demarcaciones.

Otro aspecto relevante ha sido la promoción de la campaña de ciudades resilientes y de las unidades de gestión de riesgo en los municipios dominicanos. Cabe señalar, no obstante, que todavía estas unidades no se encuentran en pleno funcionamiento en la totalidad de los municipios dominicanos ubicados en zonas de riesgo potencial.

Sin embargo, en aquellos municipios en los que sí hemos comprendido la necesaria dotación de estas unidades técnicas y de gestión, hemos podido constatar su efectividad, al contar con unos mínimos de personal técnico y recursos logísticos para coordinar con los organismos nacionales y locales en lo que toca a labores de prevención, mitigación y respuesta.

La República Dominicana está ubicada en una isla del Caribe, como ustedes saben, en la ruta de los huracanes. Entre los meses de junio y noviembre de cada año estamos en alto grado de exposición a los huracanes y tormentas tropicales, cuya frecuencia e intensidad se ha exacerbado en los últimos años por efectos del cambio climático, situación cuya tendencia es a agravarse.

Disponer de una unidad técnica que domine los planes, los procedimientos y los contactos e interacciones con los actores nacionales y locales cuya intervención es imprescindible para la prevención, mitigación y respuesta frente riesgos derivados de nuestra particular

situación, es un imperativo de nuestro rol de autoridades locales responsables por la convivencia y el desarrollo humano. Como alcaldesa de una pequeña ciudad costera, situada en una de las zonas de mayor vulnerabilidad y exposición, puedo dar testimonio de ello.

En síntesis, hemos avanzado en:

- Evaluación del sistema nacional de gestión de riesgo
- Ampliación del sistema de alerta temprana
- Revisión del plan nacional de gestión de riesgo
- Revisión del plan de emergencia
- Creación del comité técnico de emergencia
- Conformación de comités municipales de PMR
- Implementación de planes municipales de emergencia
- Socialización de la legislación existente
- Actualización del mapa de fallas sísmicas
- Elaboración del mapa de lugares vulnerables a inundaciones y deslizamientos
- Evaluación y adecuación de infraestructuras escolares y de salud
- Inclusión de la gestión de riesgo en la constitución y en la Estrategia nacional de desarrollo
- Sistema 9-1-1
- Creación del fondo nacional de emergencia
- Creación de unidades de gestión de riesgo en los distintos ministerios
- Elaboración de NAMAS en distintos sectores

Desafíos pendientes y una reflexión. La escasa dotación de recursos es un problema que ha afectado no sólo a los entes nacionales del sistema de gestión de riesgos. República Dominicana es un país de tradición centralista en lo que toca a la administración pública; los entes sub nacionales, los ayuntamientos del país, apenas manejan alrededor de un 4% de la renta pública total.

Obviamente, esta situación financiera dificulta tanto la dotación de capacidades técnicas y logísticas como la actuación en labores preventivas, tales como la de las infraestructuras adecuadas a los efectos del cambio climático y a la Reducción de Riesgo de Desastres.

La incorporación de personal técnico con las capacidades requeridas, la provisión de los recursos logísticos y tecnológicos se dificulta por esta escasez de recursos financieros.

Sin embargo el principal desafío es la adopción por parte de las autoridades nacionales y locales de los principios y métodos necesarios para la adecuada RRD. También por parte del sector privado, de la sociedad civil, la comunidad educativa y los liderazgos comunitarios.

Desde mi experiencia como alcaldesa que ha iniciado la incorporación de estos principios y métodos a su gestión, puedo afirmar que cuando se produce esta adopción y se definen consecuentemente las actuaciones en el nivel local, muchas de las precariedades y dificultades pueden ser cuando menos mitigadas.

Hay otro gran desafío, y es técnico. Todavía necesitamos pasar de los planes e indicadores nacionales a planes locales e indicadores en el nivel de ciudad o comunidad. Se requiere un trabajo técnico intenso y de gran dimensión para que cada gobierno municipal en las principales zonas de vulnerabilidad, cuente con instrumentos de gestión y procedimientos operativos que garanticen una adecuada capacidad de PMR.

La inversión en la dotación de infraestructuras para la prevención y mitigación es otro imperativo pendiente de solución. En el caso de los gobiernos locales dominicanos es poco probable que este desafío pueda ser confrontado exitosamente si no se producen incrementos en la asignación de recursos o en las capacidades fiscales de los ayuntamientos, o, en su defecto, sin la coordinación con los planes de inversión del gobierno central. La posible coordinación de los planes de inversión gubernamental con las necesidades de inversión local señaladas, requiere que los gobiernos locales cuenten con planes de inversión territorial que atiendan a la mitigación de los efectos del cambio climático y de la Reducción de Riesgo de Desastres.

Un último desafío pendiente es el de las grandes franjas de población en situación de pobreza y pobreza extrema que habita precariamente en zonas de la más alta vulnerabilidad. En el caso dominicano, la población en situación de pobreza alcanza a casi la mitad del total de los 10 millones de habitantes que teníamos en el último censo de población, de 2012.

Una parte importante de esta población debería ser relocalizada y/o sus hábitats transformados mediante intervenciones urbanísticas mayores, que requerirán la atención prioritaria en el marco de las políticas públicas en el futuro inmediato. Esta es una situación grave en extremo, pues la tendencia de los fenómenos hidro-meteorológicos apunta a un agravamiento de las situaciones de riesgo de desastres y el grado de exposición de los habitantes de zonas de mayor riesgo se incrementará exponencialmente.

Las alianzas público privadas y los indicadores para un MAH2. Los compromisos de los gobiernos locales

Para concluir, quiero referirme a dos aspectos que en mi experiencia están íntimamente ligados. Se trata de la pertinencia de las alianzas público-privadas en el marco de las acciones de RRD y del potencial de compromisos de los gobiernos locales con un marco de indicadores medibles y verificables.

Sobre lo primero, en la experiencia de los comités de prevención, mitigación y respuesta hemos tenido la práctica del involucramiento de los actores del sector privado, junto a los de la sociedad civil y los liderazgos comunitarios tanto en las labores de prevención como en las de mitigación y respuesta.

Hemos podido detectar que frente a la explicación e ilustración de los efectos perniciosos de una actitud pasiva o indiferente frente al riesgo de desastres, los actores del sector privado asumen una postura más consecuente, por efectos de la concienciación acerca del impacto económico negativo de no actuar conforme a los principios de la RRD. También de los efectos en la rentabilidad de la inversión privada que tiene una adecuada capacidad de respuesta y de la resiliencia, tanto en el corto como en el mediano plazo.

La información, orientación, ilustración y desarrollo de una visión adecuada en los agentes privados es fundamental, pues la inversión privada es motor del crecimiento económico, y cuando los actores privados han participado en los procesos de RRD, están más dispuestos a acoger las medidas de política pública, las regulaciones y decisiones que enmarcarían la inversión privada. Un ejemplo de esto es lo que concierne al ordenamiento territorial. El planeamiento territorial conforme a la RRD y la reducción de los efectos del cambio climático es una herramienta fundamental que en nuestro caso estamos apenas iniciando.

La relocalización de actividades y el establecimiento de restricciones preventivas a los efectos del cambio climático serán legitimados cuando se haya hecho el necesario proceso

de involucramiento del sector privado haciendo más efectivas las medidas preventivas y reduciendo el costo de adaptación y recuperación en caso de desastres.

¿Cómo se relaciona esto con un marco de indicadores medibles y verificables pos 2015? Precisamente porque las medidas de ordenamiento territorial deberán ser parte del conjunto de variables sobre las cuales los gobiernos locales deberemos asumir compromisos de establecimiento de indicadores medibles.

La reorganización de actividades productivas, la restricción de zonas de alta vulnerabilidad son procesos sobre los cuales deberemos establecer indicadores y metas para el futuro cercano.

Lo mismo ocurre con la relocalización de poblaciones que actualmente habitan en áreas de alta vulnerabilidad. Y con la inversión en infraestructura que prevenga y mejore las condiciones de habitabilidad y la resiliencia en áreas ocupadas por grandes franjas de población en situación de pobreza. Este tipo de inversión constituye en sí misma un aporte al desarrollo humano, al incrementar la seguridad y la calidad de vida.

Finalmente, la puesta en marcha de planes, programas y actuaciones preventivas, debería estar enmarcada en un conjunto de indicadores medibles, con metas de corto y mediano plazo, para que desde los gobiernos locales aliados en toda la región y a escala global, podamos establecer los avances, sistematizar las experiencias y aprender de las buenas prácticas.

Muchas gracias

Guayaquil, 28 de mayo de 2014

PERFIL PROFESIONAL



Arq. Aura C. Saldaña Rosario

Alcaldesa del Municipio Sabana de la Mar, □República Dominicana.

Aura C. Saldaña Rosario es Alcaldesa del municipio Sabana de la Mar desde el año 2006. Actualmente es Vicepresidenta de FEDOMU (Federación Dominicana de Municipalidades) donde ocupa la Presidencia de la Comisión Permanente de Medio Ambiente y Gestión de Riesgo; es además Delegada ante el Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana y Delegada por

América Latina y el Caribe ante el Foro Político para el Desarrollo con sede en Bruselas Bélgica. El Lema de Nuestro Municipio es: EL FUTURO ES HOY y es por eso que Sabana de la Mar se esta preparando hacia la Resiliencia, con la participación de todos los actores en el proceso de la Gestión de Riesgo en el Municipio. La Arq. Como líder integradora no trabaja no solo como encargada de un gobierno local, sino que ha demostrado ser protagonista en las actividades y trabajos que se realizan para la Gestión de Riesgos de Desastres en los Municipios de la República Dominicana, en coordinación con la Federación Dominicana de Municipios y la Liga Municipal Dominicana.