



FORO PROVINCIA BARAHONA

PROMOVER Y FORTALECER LA ARTICULACIÓN EN REDES DE ACTORES CLAVES COMUNITARIOS PARA PREPARATIVOS Y MITIGACIÓN DEL IMPACTO EN SALUD DE LOS DESASTRES NATURALES

Foro ciudadano-Centro Montalvo-Mesa de Políticas Sociales Región Enriquillo, 8 julio
2008.

La información sobre desastres involucra diversas áreas de conocimiento que nos llevan a organizar el trabajo sobre desastres en diferentes etapas o áreas de acción, entre ellas: planificación, prevención y mitigación, atención del desastre en sus fases, educación, etc.

En la clasificación de los desastres pueden distinguirse dos grandes áreas: **desastres naturales** donde se incluyen: inundaciones, huracanes, deslizamientos de tierra, sequías. **y desastres provocado por el hombre.** (Estos son aquellos en que la mano del hombre actúa de una u otra forma como elemento ejecutor de una catástrofe), y entre estos tenemos: accidentes nucleares, accidentes químicos, incendios, derrames de petróleo u otras sustancias peligrosas, etc.

La información sobre desastres es definitivamente un problema de todos. En mayor o menor medida, los desastres afectan a toda o, por lo menos, a un alto grado de la población de un país o región. A pesar de que la información sea utilizada en diferentes niveles, ésta es un recurso indispensable para la supervivencia o el mejoramiento de la calidad de vida de las personas afectadas o vulnerables a una situación de desastre.

Tengamos en cuenta que los desastres naturales han ocasionado en los últimos años efectos devastadores a nivel económico y social, causando un definitivo detrimento en el desarrollo. Por eso nos proponemos enfocar las capacidades y las vulnerabilidades de los desastres y, sobre todo, resaltar propuestas y soluciones que ayuden a su prevención y mitigación.

Aprovechemos las Capacidades

La sociedad dominicana registra en su historia experiencias de desastres que han impactado profundamente su economía y alterado su desarrollo. La frecuencia y magnitud de estos eventos catastróficos tiene su explicación en la diversidad de factores que determinan los variados niveles de riesgo de los desastres. Por un lado, la ubicación geográfica de la Isla de Santo Domingo la sitúa en el centro de los huracanes y en el macizo del Cibao Central, cuya zona es la más alta del Caribe. Esto hace que cada cierto tiempo nos afecte una tormenta.

Por otro lado, la vulnerabilidad progresiva que experimenta la población responde a un modelo de desarrollo caracterizado por un crecimiento demográfico urbano marginal acelerado, que se emplaza en espacios territoriales no aptos para su hábitat; con una economía familiar muy frágil, en un contexto de relaciones económico sociales que hace perder las capacidades de respuesta ante la ocurrencia de desastres.

El agotamiento de la naturaleza, la pérdida de productividad de los suelos, la acelerada deforestación y los cambios difícilmente reversibles que se dan en el ambiente, plantean la necesidad de que sean las propias comunidades vulnerables quienes intervengan dicho proceso, que deteriora su entorno, para reorientar las actividades económico-productivas que se sustentan en el uso de los recursos naturales.

A pesar de que existe una Ley (147-02) por la cual se adopta una política nacional de gestión de riesgos y se crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, carecemos de una política real con montos suficientes consignados en el presupuesto nacional que responda a ella. Esta política es extremadamente urgente, debido a la incertidumbre que viven más de 4 millones de ciudadanos y ciudadanas empobrecidos-as en estado de vulnerabilidad, de manera cotidiana.

Del mismo modo, los desastres ocurridos durante las últimas décadas, además del impacto negativo que han producido, han estimulado en la comunidad nuevas voluntades e inquietudes de intervenir el proceso de ocurrencia de desastres, desarrollando un sinnúmero de propuestas prácticas que se traducen en acciones de emergencia, talleres de capacitación, implementación de medidas de control de amenazas, etc. que conducen a la prevención y mitigación de los desastres. Estas distintas modalidades de intervención vienen siendo incorporadas como parte de la agenda cotidiana en la gestión de sus planes y proyectos de desarrollo.

Un ejemplo de esto es lo ocurrido a partir de los desastres provocados por el paso de las tormentas Noel y Olga. Se crearon redes de solidaridad en lugares donde aún persisten poblaciones viviendo con gran vulnerabilidad. Aunque estas redes son esporádicas y de carácter transitorio, con poco esfuerzo, en principio, pueden convertirse en núcleos permanentes de solidaridad ante una amenaza cíclica de fenómenos naturales.

Y es que La sociedad civil, en estos momentos difíciles que enfrenta el país, está en capacidad de hacer sus aportes en la solución de los problemas. En tal sentido, el gobierno debe tomar en cuenta la existencia de múltiples experiencias acumuladas desde la sociedad civil en materia de gestión de riesgo en diversas zonas del país. Son muchos los procesos acompañados desde las ONG y organizaciones comunitarias que han obtenido un verdadero impacto en momentos de fenómenos climáticos graves, que brindan un conocimiento de formas de proceder y administrar mecanismos de prevención y atención en las comunidades y barrios.

La experiencia demuestra que la participación consciente y organizada de las comunidades vulnerables contribuye efectivamente al logro de avances cualitativos en la gestión y el manejo de desastres, y representa, al mismo tiempo, una opción cada vez más viable para reducir el riesgo y prevenir los desastres.

Actualmente, la ley 176-07 atribuye un rol esencial a los ayuntamientos para invertir en caso de desastres y para resarcir los daños causados por el paso de algún fenómeno en zonas vulneradas.

En tal sentido, las organizaciones comunitarias deberán asumir la responsabilidad de ejercer las funciones de auditoría y control social, buscando garantizar la correcta ejecución de los fondos municipales en obras de infraestructura y proyectos que eleven cada vez más los niveles de seguridad de las comunidades. Además de exigir la comprobación de la existencia de los planes establecidos en la ley 147-02 para marcar las acciones, en caso de desastres (prevención y acciones de emergencia).

Vulnerabilidad, cuento o realidad

Hoy día el concepto de vulnerabilidad se mira desde diferentes aristas. Sin embargo, en sentido general, se entiende la vulnerabilidad como aquel conjunto de condiciones a partir de las cuales una comunidad está o queda expuesta al peligro, de resultar afectada por una amenaza, sea de tipo natural, antrópico o socio-natural.

Esta vulnerabilidad no sólo depende de la vecindad física de las poblaciones a las fuentes de las amenazas sino de otros múltiples factores de distintas índoles, todos presentes en las comunidades. Así pues, podemos hablar de una serie de factores que tienen un papel determinante en la mitigación de daños, respecto a estos desastres. Así, en el caso específico de América Latina, Ratick¹, desglosó los componentes de la vulnerabilidad en los siguientes:

- Exposición: la intersección de la actividad humana en el uso del suelo y el medio construido con los patrones de amenaza.
- Resistencia: la capacidad de una sociedad y el medio ambiente construido a resistir el impacto de los eventos amenazantes.
- Resilencia: la capacidad de una sociedad de recuperarse después del impacto.
- Recuperación: la capacidad de una sociedad de reconstruir después de un desastre .
- Aprendizaje: la capacidad de una sociedad de aprender de los desastres ocurridos .
- Adaptación: la capacidad de una sociedad de cambiar sus patrones de conducta a raíz de la ocurrencia de desastres.

Considerando estas características que permiten integrar una serie de factores en el análisis, se puede hablar de la existencia de una vulnerabilidad global, la que refiere a un proceso complejo, dinámico y cambiante que determina la probabilidad de que una comunidad quede expuesta o no a la ocurrencia e impacto de un desastre, o que tenga más o menos posibilidades de recuperación. Según Wilches-Chaux², la vulnerabilidad global está integrada por diferentes tipos de vulnerabilidades específicas: la física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica y la institucional. En el caso de América Latina, estos aspectos toman mayor relevancia pues ellos son los que determinan, en gran manera, que los sistemas de protección establecidos sean realmente promovidos y desarrollados. Dicho desarrollo está ínfimamente relacionado en la región con el mantenimiento de un índice estable de crecimiento económico. Al tenor, Wilches-Chaux menciona los siguientes aspectos que desarrollan a su vez tipos diferentes de vulnerabilidades planteadas en áreas específicas:

- **Vulnerabilidad física o geológica:**

¹ Clark, E.G., Moser, C.S., Ratick, J.S., Kirstin, D., Meyer, B.W., Srinivas, E., Weigen, J., Kasperson, X.J., Kasperson, E.R. and Schwarz, E.H. (1998). Assessing the vulnerability of coastal communities to extreme storms: the case of Revere, MA, USA. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 3, 59-82

² WILCHES-CHAUX, GUSTAVO, "Anotaciones Seltas para una Filosofía de los Desastres", conferencia presentada en el Primer Seminario sobre Manejo Participativo de Calamidades Públicas, Fundación Participar, Bogotá, 1985.

Se relaciona con la ubicación geológica de grandes o pequeños asentamientos en zonas de riesgo físico (faldas de volcanes, zonas de inundación de ríos, zonas de deslizamientos, etc) y las calidades y condiciones técnicas materiales de ocupación o aprovechamiento del ambiente y sus recursos.

- **Vulnerabilidad económica:**

Sin duda, la condición de pobreza aumenta el riesgo y la magnitud de un desastre. Además de la ausencia de recursos económicos, este tipo de vulnerabilidad tiene que ver con la mala utilización de los recursos disponibles para una correcta gestión del riesgo, entre ellos la dependencia económica nacional, la ausencia de presupuestos públicos que prevean los gastos por el ciclo de los desastres, la poca diversificación productiva de las economías de la región, entre otros.

- **Vulnerabilidad social:**

Está relacionada con el conjunto de relaciones sociales, formas de organización, y conductas individuales y colectivas que favorecen una mayor exposición frente a una amenaza, tales como el grado de organización y cohesión interna de comunidades bajo riesgo, vulnerabilidad que se convierte en una incapacidad para prevenir, mitigar o responder a una situación de desastre.

- **Vulnerabilidad ecológica:**

Delata la forma adecuada o no de cómo una comunidad explota los elementos de su entorno, debilitándose a sí misma y debilitando al ecosistemas para absorber los traumatismos ocasionados. En general, la vulnerabilidad ecológica muestra como los modelos de desarrollo siguen divorciados del medio ambiente y a diferencia de una relación de convivencia, lo que prevalece son prácticas de dominación sobre éste, lo que conduce irremediablemente a la alteración, vulnerabilización y destrucción de los ecosistemas. A nivel mundial, el más dramático ejemplo de cómo el modelo de desarrollo industrial ha incrementado la vulnerabilidad de la especie humana frente a fenómenos "normales" de nuestro planeta, es la destrucción de la capa de ozono que convierte a los rayos ultravioletas procedentes del Sol en peligrosa amenaza.

Vulnerabilidad política:

Se relaciona directamente, en el marco de una amenaza y desastre, con el nivel de autonomía en la toma de decisión y capacidad de gestión y negociación sobre estas decisiones frente actores externos (como pueden ser el gobierno, la cooperación internacional, las instituciones gubernamentales o los medios de comunicación). Este especial tipo de vulnerabilidad también evidencia la incapacidad de las comunidades para idear y presentar propuestas y alternativas propias para reducir los niveles de dependencia de las decisiones de los actores externos mencionados.

- **Vulnerabilidad ideológica:**

Los seres humanos manejan ideas preestablecidas sobre los fenómenos de la naturaleza y su relación con la comunidad. Dichas concepciones determinan, en muy buena medida, la forma y capacidad para hacer frente a las amenazas, y sobreponerse a ellas. La vulnerabilidad ideológica evidencia todas aquellas ideas o fantasías individuales y colectivas con las que los seres humanos rodean los desastres, tales como las ideas del "castigo divino", el fatalismo, la pasividad, limitando la capacidad de actuar adecuadamente frente a los riesgos.

- **Vulnerabilidad cultural y vulnerabilidad educativa:**

La vulnerabilidad cultural alude a la forma de cómo las personas construyen su identidad individual y colectiva y el sentido de pertenencia frente a sus comunidades y los ecosistemas donde están ubicadas. Tómese en cuenta, aquí, todos aquellos manejos inadecuados que hacen diferentes actores (entre ellos los medios de comunicación colectiva) que, desafortunadamente, contribuyen a internalizar imágenes estereotipadas sobre el medio y los desastres potenciales o reales.

La vulnerabilidad educativa, pues, se refiere directamente a la calidad de educación, que, en materia de desastres, manejan las comunidades sobre los contenidos conceptuales, métodos y prácticas de vida, para prepararse adecuadamente (a nivel individual, familiar y comunitario) y enfrentar o interactuar con situaciones de desastre. Lamentablemente, la historia y la experiencia muestran cómo, en la mayoría de los países, no existe una política educativa que instruya correcta y sistemáticamente sobre el medio en el que viven sus pobladores.

- **Vulnerabilidad institucional:**

Referente a todos aquellos obstáculos formales (obsolescencia y rigidez institucionales, burocracia, politización, corrupción de los servicios públicos, etc.) se impide una adecuada adaptación de la comunidad respecto a su realidad cambiante y una rápida respuesta en caso de desastre.

- **Vulnerabilidad técnica:**

Hace referencia a las inadecuadas técnicas de construcción de edificios e infraestructura básica en zonas de riesgo.

Es importante señalar que, a pesar de ser tratados como ámbitos separados, cada uno de estos tipos de vulnerabilidad actúa en conjunto con las demás y se interrelacionan a la hora de ver realmente el grado de vulnerabilidad y capacidad de reacción que posee determinada región.

Esto nos lleva a decir que en verdad los conceptos de vulnerabilidad y capacidad de acción están dentro de una misma esfera, y no se trata de dimensiones que operan en planos diferentes (sin relación directa posible) como aparece en algunas propuestas. Por el contrario, la vulnerabilidad puede **entenderse como lo que le falta a una comunidad para tener una capacidad total para evitar el desastre.**

Esta perspectiva nos permite captar directamente la importancia de incrementar las capacidades reales de una comunidad para disminuir su riesgo, porque, cuanto mayor sea ese factor, la vulnerabilidad tenderá a disminuir. En una situación ideal, se lograría un valor próximo a cero, lo que supondría la tendencia a la eliminación del riesgo.

Esta visión nos permite centrar nuestra mirada en un tipo de previsión de desastres que abarca el aspecto estructural como fuente de problema o como generador de soluciones. Pues los daños causados, responden a los lugares de mayor pobreza en un país que ostenta haber crecido económicamente en los últimos 60 años. Es, pues, consecuencia de la gran desigualdad que genera la deuda social profundizada por nuestros gobiernos y la desesperanza de nuestra sociedad civil.

Hemos caminado, y la sociedad civil ha ido tomando conciencia sobre la necesidad de exigir políticas y medidas de prevención y mitigación de daños, así como políticas y acciones de preparación y gestión de las emergencias.

Todo esto supone la participación plena de la sociedad civil en las tareas de reducción de vulnerabilidades y de gestión del riesgo. Implica también que se prestará atención especial a los grupos y sectores más vulnerables de las poblaciones, especialmente por los niveles de pobreza y marginalidad, y que se incorporarán debidamente los aspectos de género. Es necesario también que nuestros gobiernos locales y el nacional introduzcan los elementos de prevención y mitigación que sean requeridos para reducir la vulnerabilidad de los sectores sociales y productivos, la infraestructura, y el medio ambiente, a los niveles local, nacional y regional en los planes de desarrollo nacionales, sectoriales y locales.

Entendemos como necesarios los siguientes puntos:

1. La adecuación de las políticas económicas a la realidad de los países para lograr una mayor efectividad en el desarrollo económico, social y cultural de los mismos, es decir lograr en ellos un verdadero status de desarrollo sostenible.
2. La concreción del desarrollo sostenible sólo es posible mediante la implementación de medidas preventivas ante la eminente realidad de propensión a desastres de todo tipo de la región a manera de lograr la minimización de daños y efectos negativos en dicho desarrollo.
3. La participación plena de la ciudadanía en estas políticas y acciones permitirán el aterrizamiento, la concreción y eficientización de los planes en el territorio. Así pues, en los proyectos y planes de desarrollo local, la incorporación de criterios de prevención pasa, de manera explícita, por reconocer en la población notables ventajas comparativas frente a cualquier agente externo, basándose en el conocimiento de la realidad socioeconómica y cultural y en las características del medio físico en el cual participa y en la identificación de los indicadores de vulnerabilidades, así como de las posibilidades y potencialidades que sustenten su desarrollo.

Aterrizando

En este proyecto, y como Sociedad Civil, a nosotros nos interesa contribuir a la disminución de la vulnerabilidad social. La relacionábamos con el conjunto de ecos sociales, formas de organización y conductas individuales y colectivas que favorecen una mayor exposición frente a una amenaza, como el grado de organización y cohesión interna de comunidades bajo riesgo; vulnerabilidad que se convierte en una incapacidad para prevenir, mitigar o responder a una situación de desastre.

Como decíamos anteriormente, en el seno de las poblaciones (incluso las más vulnerables) se han desarrollado organizaciones comunitarias que habitualmente agrupan y canalizan las aspiraciones y necesidades de las mismas, y que constituyen la principal vía de expresión e intercambio entre ellas. Muchas de estas organizaciones de base comunitaria, constituyen el primer escalón de respuesta ante situaciones de desastres, gracias a su conocimiento del terreno y de la población, y por tener en ellas asiento permanente. Sin embargo, muchas de estas organizaciones comunitarias y sus dirigentes, disponen de muy precarios conocimientos y recursos materiales, y con frecuencia, cuando se inician las intervenciones por parte de organismos oficiales, frecuentemente son dejadas a un lado, debilitándolas y con ellas, debilitando la organización social local. Como consecuencia, no siempre las intervenciones de mitigación y reconstrucción pueden beneficiarse de la capacidad organizativa y de liderazgo acumulados por las comunidades como capital social.

Se considera que el desarrollo de capacidades para los preparativos y mitigación del impacto en salud sería una importante contribución a reducir el impacto sobre la salud de los desastres naturales en poblaciones altamente vulnerables.

En tal sentido nuestras acciones van dirigidas a:

- 1) **fortalecimiento del tejido social de forma** que permita el flujo de información y acción a la base social ante posibles impactos de desastres naturales en el tema de la salud y promover la conformación de **Puntos Focales de Acción (PFA)** en las cuatro zonas identificadas. Tenemos como meta incorporar a las siguientes organizaciones en tales focos:

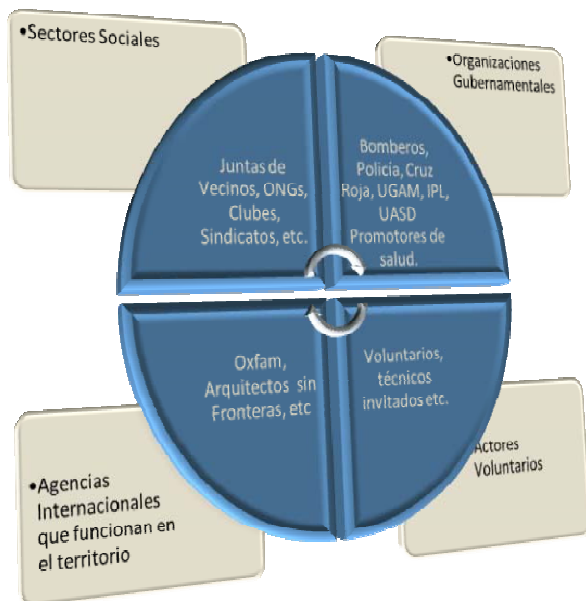
Se priorizará la integración en los PFA de las organizaciones sociales del territorio tales como:

- a. Organizaciones No Gubernamentales del Territorio (ONG).
- b. Organizaciones Comunitarias de Base (OCB's) y Redes .
- c. Iglesias.

2) promover la integración a los PFA, tanto a las organizaciones gubernamentales como a las organizaciones internacionales que habitan en el territorio, sobre todo a aquellas especializadas en el tema de la salud y la mitigación y desastre. Por ejemplo:

- a. Sectoriales, sobre todo las SESPAS
- b. Agencias Internacionales (AI)
- c. Organismos Gubernamentales (OG)
- d. Unidad de Gestión Ambiental de los ayuntamientos (UGAM)
- e. Promotores de Salud de las comunidades involucradas.

ESQUEMA PUNTOS FOCALES DE ACCIÓN (PFA)



3) Desarrollar y fortalecer capacidades comunitarias para preparativos y mitigación de desastres naturales en organizaciones de poblaciones afectadas y de alto riesgo, y para propiciar una mejor coordinación de las respuestas comunitarias y de las autoridades e instituciones.

Partimos de que el impacto sobre la situación de salud de las poblaciones afectadas suele ser muy negativo. Las tormentas Noel y Olga, por ejemplo, fueron seguidas por epidemias de Leptospirosis y otras enfermedades transmisibles. Fenómenos ocurridos en años anteriores se han traducido en elevaciones considerables de

malaria, dengue y otras enfermedades. Muchos de estos efectos negativos sobre la salud son consecuencia de las precarias condiciones higiénicas de los refugios temporales, así como de las limitadas capacidades de la población para desarrollar comportamientos adecuados.

Actividades:

- a. **Diseño y ejecución de un programa de experiencias educativas y de desarrollo** de capacidades, a nivel comunitario, en las comunidades seleccionadas. Incluye fortalecimiento de capacidades para: Reconocimiento de riesgos de salud en desastres, preparativos y mitigación de impacto en salud de los desastres, la organización comunitaria en los refugios, organización social y rehabilitación de comunidades. Diálogo productivo con autoridades de salud y de emergencias.
- b. **Elaboración de los instrumentos y recursos pedagógicos** necesarios para la ejecución del programa diseñado: Cartilla comunitaria sobre salud y desastres naturales. Guías pedagógicas comunitarias, apoyos audiovisuales básicos e instrumentos de evaluación.
- c. **Capacitación de por lo menos 55 organizaciones sociales** y 100 dirigentes comunitarios seleccionados por ellas, para preparativos y mitigación del impacto en salud de los desastres naturales, a nivel comunitario, en las comunidades seleccionadas.
- d. **Apoyo al desarrollo de una red comunitaria sobre salud y desastres naturales** en las comunidades seleccionadas.