



REPÚBLICA DOMINICANA:

ESTUDIO DE ESCRITORIO SOBRE LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2022

Se autoriza citar, copiar, traducir o adaptar, total o parcialmente el contenido de esta publicación sin autorización expresa de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con fines no comerciales, siempre y cuando se mencione claramente la fuente.

Señas: Las solicitudes para la reproducción comercial deberán dirigirse a la IFRC:

Dirección: Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Ginebra, Suiza

Apartado postal: 303, CH-1211 Ginebra 19, Suiza

T +41 (0)22 730 42 22 | **F** +41 (0)22 730 42 00 | **E** secretariat@ifrc.org | **W** [ifrc.org](https://www.ifrc.org)

Foto de portada: Entrega de kits de ayuda humanitaria a durante emergencia por inundaciones. Cruz Roja Dominicana, 2022.

REPÚBLICA DOMINICANA:
ESTUDIO DE ESCRITORIO SOBRE LA LEGISLACIÓN
RELATIVA A LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

SOBRE LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL Y SU UNIDAD DE DERECHO RELATIVO A DESASTRES (IFRC DL)

La IFRC y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen 20 años de experiencia en la prestación de asesoramiento técnico a los gobiernos para fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres a través de leyes y políticas, y en el fomento de la capacidad de los interesados nacionales en materia de derecho relativo a los desastres. Hasta la fecha, hemos prestado apoyo a más de 40 países para fortalecer sus leyes sobre desastres y hemos llevado a cabo actividades de derecho de los desastres en más de 90 países.

IFRC DL también es líder en la realización de investigaciones y en el desarrollo de orientaciones innovadoras sobre las mejores prácticas nacionales. Ha elaborado cuatro documentos de orientación clave:

- las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales del socorro internacional en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial (comúnmente conocidas como Directrices IDRL)
- la lista de verificación sobre el derecho y reducción del riesgo de desastres (la lista de verificación de la RRD);
- la lista de verificación sobre el Derecho y la preparación y respuesta doméstica ante desastres (la lista de verificación DPR); y
- la Guía sobre Derecho, Preparación y Respuesta ante Emergencias de Salud Pública (versión piloto).

Los tres primeros documentos de orientación han sido refrendados por los Estados parte de los Convenios de Ginebra y los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja mediante resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Las partes interesadas en el ámbito de los desastres los utilizan como punto de referencia para evaluar y fortalecer las leyes nacionales sobre desastres. El Derecho Relativo a Desastres de la IFRC también ha elaborado numerosas herramientas de aplicación para facilitar el fortalecimiento de los marcos jurídicos nacionales.

El trabajo de IFRC DL es posible gracias al generoso apoyo de sus socios, entre los que se encuentran instituciones académicas, bufetes de abogados, autoridades gubernamentales y Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Si desea apoyar el trabajo de IFRC DL, póngase en contacto con disaster.law@ifrc.org

Para más información sobre IFRC DL, visite disasterlaw.ifrc.org/

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	6
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	7
ANTECEDENTES	10
METODOLOGÍA	12
PERFIL DE RIESGO DE DESASTRES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA	15
MARCO LEGISLATIVO PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	20
A. Estructura gubernamental y legislativa	20
B. Marco nacional legislativo y de políticas para la gestión del riesgo de desastres	21
C. Otras leyes relativas a la reducción del riesgo de desastres	25
ACUERDOS INSTITUCIONALES	29
A. Marco institucional para la reducción del riesgo de desastres	29
B. Roles y responsabilidades adicionales en la gestión del riesgo de desastres	32
ANÁLISIS A NIVEL COMUNITARIO	37
A. Participación comunitaria y empoderamiento	37
B. Información disponible a la comunidad	43
C. Incentivos para reducir el riesgo de desastres	45
CONCLUSIONES	50
Anexo A: Lista de personas y organismos consultados	53
Anexo B: Referencias	57
Anexo C: Legislación seleccionada relativa a la reducción del riesgo de desastres	60

RESUMEN EJECUTIVO

La República Dominicana es el segundo país más vulnerable del Caribe después de Haití. Este Estado insular está expuesto a tormentas tropicales, huracanes, inundaciones, sequías, incendios, deslizamientos de tierras y corre un riesgo considerable de sufrir movimientos sísmicos y tsunamis. Un alto porcentaje de la población vive en condiciones de pobreza y existe una gran desigualdad social entre la población con recursos económicos y la más desfavorecida. El aumento del ritmo en la urbanización y la creciente migración proveniente de Haití han dado origen a la aparición de comunidades que con frecuencia no están reglamentadas y que viven en zonas de alto riesgo. La falta de una legislación apropiada y/o de medios para su aplicación en áreas clave como la edificación, el ordenamiento territorial y la planificación urbana aumentan considerablemente la vulnerabilidad de la población ante futuras amenazas.

En la última década, se han tomado medidas significativas en el desarrollo y la implementación progresiva de leyes relativas a la reducción del riesgo de desastres (RRD), por ejemplo, la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos, así como otras leyes relevantes en diferentes áreas. Existe un proceso a largo plazo en el que se está trabajando para la integración del riesgo de desastres dentro de la planificación del desarrollo, con algunas discrepancias que hay que abordar en cuanto a roles y mandatos que se superponen y brechas en áreas que no han sido cubiertas a cabalidad, incluidas el ordenamiento territorial, la planificación urbana y la construcción.

El compromiso del gobierno y el apoyo de los socios externos ha sido fundamental para conseguir los logros hasta la fecha. Mientras que la RRD tiene una clara prioridad dentro de los planes nacionales, se requiere fortalecer los marcos jurídicos e institucionales, así como su aplicación a nivel nacional y subnacional. Se están haciendo esfuerzos dirigidos a la consolidación de un enfoque integrado para la gestión del riesgo de desastres en el que se supere el enfoque de la respuesta para avanzar hacia un enfoque de RRD a largo plazo.

Si bien el poder sigue bastante centralizado, se está trabajando en la descentralización de las funciones a nivel subnacional y local. Por otro lado, aunque se toma en cuenta la participación de la sociedad civil en el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMRD), existen lagunas en la legislación actual en este sentido, que si son abordadas podrían apoyar la integración formal de actores no gubernamentales y comunitarios.

Los proyectos de reducción del riesgo de desastres basada en la comunidad (CBDRR, por sus siglas en inglés) subrayan la importancia de la participación y el empoderamiento de las comunidades para fortalecer su capacidad de estar en primera línea y fomentar el sentido de pertenencia de las iniciativas de RRD. Para salvar la brecha en la legislación actual, las iniciativas de CBDRR proporcionan ejemplos relevantes en el desarrollo y consolidación de la gestión del riesgo de desastres a nivel local. Esto incluye el desarrollo de Redes Comunitarias y su integración dentro del SN-PMRD a nivel municipal, permitiendo la articulación de las inquietudes y necesidades de las comunidades dentro de los procesos locales de toma de decisiones. Se han hecho grandes avances, pero aún queda mucho por hacer, especialmente en la formalización de la participación de la sociedad civil dentro del SN-PMRD y en la promoción de iniciativas comunitarias que sean sostenibles y estén vinculadas directamente con los procesos nacionales y subnacionales.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACC	Adaptación al cambio climático
AECID	Agencia Española de Cooperación al Desarrollo
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
AVC	Análisis de vulnerabilidades y capacidades
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBDP	Preparación para desastres basada en la comunidad
CBDRR	Reducción del riesgo de desastres basada en la comunidad
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU)
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
CODIA	Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores
CODOPYME	Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa
CNCCMDL	Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio
CRD	Cruz Roja Dominicana
CTN	Comité Técnico Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta
DGODT	Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
DIPECHO	Programa de Preparación ante Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
DIGECOOM	Dirección General de Cooperación Multilateral
ECHO	Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
EIA	Evaluación del impacto ambiental
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
EM-DAT	OFDA/CRED Base de Datos Internacional sobre Desastres
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
FIRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
FLACSO	(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FN-PMRD	Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres
FUNDASUR	Fundación de Apoyo al Suroeste
GIZ	Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, previamente GTZ)
GRD	Gestión del riesgo de desastres
IATF/DR	Grupo de Trabajo interinstitucional para la reducción de los desastres
IDH	Índice de desarrollo humano
INAPA	Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados

INDRHI	Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos)
INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
IRD	Índice de Riesgo de Desastres
La Red	Red de Estudios Sociales en Prevención
LMD	Liga Municipal Dominicana
MAH	Marco de Acción de Hyogo
MDD	Mecanismo para un desarrollo limpio
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MINERD	Ministerio de Educación de la República Dominicana
MMARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NOAA	Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (ONU)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONAMET	Oficina Nacional de Meteorología
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONG	Organización no gubernamental
ONGI	Organización no gubernamental internacional de Desastres en América Latina
ONESVIE	Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura y Edificaciones.
PIB	Producto interno bruto
PNE	Plan Nacional de Emergencias
PMR	Prevención, Mitigación y Respuesta
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIL	Programa de Apoyo a las Iniciativas de la Sociedad Civil
PROPYME	Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
RRD	Reducción del riesgo de desastres
SAT	Sistema de alerta temprana
SIG	Sistema de información geográfica
SINI	Sistema Integrado Nacional de Información
SNIP	Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública
SN-PMRD	Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
UNDAC	Sistema de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres
UE	Unión Europea
USGS	Servicio Geológico de los Estados Unidos



Entrega de kits de ayuda humanitaria a durante emergencia por inundaciones. Cruz Roja Dominicana, 2022.

ANTECEDENTES

La legislación relativa a la reducción del riesgo de desastres (RRD) es fundamental para la protección de las poblaciones vulnerables. Está ampliamente reconocida como un componente principal de la RRD para garantizar que esta sea incorporada a todos los aspectos del desarrollo, incluidas las fases de recuperación y reconstrucción. Una legislación exhaustiva puede especificar responsabilidades, establecer presupuestos y refinar políticas. Es un elemento esencial para la definición de los derechos ciudadanos y también para proporcionar incentivos o sanciones que refuercen las prácticas seguras mediante la aplicación de normas mínimas en áreas tales como la edificación, el uso del suelo y la gestión del medio ambiente.

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional) tiene como objetivo ayudar a las personas vulnerables a reducir su exposición a los riesgos de desastre, trabajando directamente con comunidades a través de una red mundial de voluntarios para fortalecer el compromiso en el establecimiento de planes y políticas que tomen en cuenta las necesidades e inquietudes de las comunidades a las que asisten.

El Programa de Acción Humanitaria adoptado por la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2003 reconoce la importancia de la RRD y de tomar medidas para minimizar el impacto de los desastres sobre las personas vulnerables. Como parte fundamental de este objetivo, este programa exhorta a los estados a “examinar las leyes y políticas en vigor para integrar plenamente las estrategias relativas a la reducción del riesgo de desastres en todos los instrumentos jurídicos, de política y planificación pertinentes”, así como a tomar las medidas operacionales oportunas en áreas como la gestión del medio ambiente y del ordenamiento territorial, una planificación urbana adecuada y la aplicación de códigos de edificación.¹

El desarrollo legislativo para la RRD en la República Dominicana ha estado incentivado en gran medida por desastres recientes y catastróficos, como la devastación tras el paso del Huracán Georges en 1998 y la intensificación del riesgo presentado por crecientes inundaciones, incendios forestales y sequías prolongadas en la última década. Las iniciativas internacionales tales como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres también han influenciado las iniciativas nacionales, como es el caso de la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos que precede al MAH. En el país se han hecho esfuerzos para fortalecer el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMRD) apoyados por actores externos clave tras el terremoto de Haití de enero de 2010, que puso de relieve las grandes vulnerabilidades en el país.

La Federación Internacional no está sola en reconocer la importancia de la consolidación de marcos jurídicos e institucionales sólidos para la RRD. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha tenido un papel fundamental en apoyar la incorporación de la RRD en los planes de desarrollo. Los equipos de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre

¹ Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Declaración y Programa de Acción Humanitaria. (2003). Acciones propuestas 3.1.

(UNDAC) han llevado a cabo evaluaciones y recomendaciones detalladas para fortalecer la capacidad nacional de respuesta a desastres en 2005 y 2010. Un equipo interinstitucional liderado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) también ha llevado a cabo análisis detallados de los avances del país en el cumplimiento de las prioridades del MAH. Entre los donantes más importantes que han apoyado el desarrollo de programas y proyectos específicos y adaptados, se incluyen la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) y el Banco Mundial, entre otros.

Este documento forma parte de una serie de estudios de caso de países llevados a cabo durante 2010 y 2011, para revisar las mejores prácticas e identificar lagunas en la legislación actual de países vulnerables a desastres, en los que los gobiernos, la sociedad civil y miembros de la Cruz Roja y la Media Luna Roja están trabajando para reducir el riesgo de desastres. El propósito de estos estudios es apoyar el diálogo nacional e internacional sobre el desarrollo y la mejora de la legislación y la práctica de la RRD. El presente trabajo no pretende ser exhaustivo o prescriptivo, su objetivo es más bien intentar abordar los asuntos clave que podrían apoyar y fortalecer el desarrollo legislativo en curso.

Debido al corto plazo para el período de investigación, el estudio no pretende cubrir toda la legislación relativa a la RRD en el país; aunque se toman en cuenta los riesgos naturales, incluso aquellos que pudieran estar inducidos por el ser humano —como los incendios—, no se revisa la legislación sobre epidemias o control de enfermedades. El estudio aspira abarcar la legislación principal con algunos ejemplos representativos a nivel local y regional, proporcionando un resumen general y destacando aspectos específicos para la discusión, centrándose siempre que sea posible, en el nivel de aplicación local y la implementación comunitaria. El documento aborda cuestiones generales sobre la legislación relativa a la gestión de desastres en su conjunto y su aplicación hasta la fecha, así como leyes sectoriales relevantes para la RRD, que incluyen la gestión y protección del medio ambiente, las edificaciones y la construcción.



Actividades de organización en proyecto entre Resilient Islands, Cruz Roja Dominicana e IFRC. Cruz Roja Dominicana, 2021

METODOLOGÍA

La investigación para la elaboración de este estudio consistió en un trabajo de documentación sobre la legislación clave seguido de una breve misión en el país para consultar a las partes interesadas y llevar a cabo el informe final. La investigación primaria se basó en la legislación nacional disponible públicamente, así como en documentos sobre estrategias y políticas nacionales. Posteriormente, se revisaron documentos nacionales e internacionales de una gran variedad de fuentes, desde organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales hasta el ámbito académico, así como informes de proyectos sobre programas nacionales de RRD y proyectos comunitarios de RRD implementados por la Cruz Roja Dominicana (CRD).

La misión en el país se llevó a cabo entre el 17 de enero y el 5 de febrero de 2015 para recopilar la legislación pertinente, conocer a las partes interesadas y consolidar los conocimientos sobre los aspectos principales de la legislación relativa a la RRD en la República Dominicana. Estas reuniones fueron particularmente útiles para entender los acuerdos institucionales en curso y otros aspectos fundamentales relacionados con las buenas prácticas y lagunas existentes en el marco legislativo del país, así como su aplicación e implicación a nivel local.

En las reuniones participaron funcionarios del gobierno a nivel municipal, provincial y nacional, tales como actores del SN-PMRD, así como representantes de las Naciones Unidas, donantes, miembros del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros actores no gubernamentales, en particular, representantes de la sociedad civil y las comunidades. Debido a la brevedad de la misión, no fue posible dialogar con representantes de todos los organismos gubernamentales, los donantes y las ONG; la participación de estos actores se debe tomar en consideración para futuros estudios en esta área. Las reuniones fueron de carácter informal, abordando la legislación y aspectos de su implementación que resultaban pertinentes para cada actor, en lugar de llevar a cabo entrevistas estructuradas formalmente. Las afirmaciones hechas en estos encuentros no han sido citadas directamente; sin embargo, cuando se menciona un aspecto relevante en el documento se hace referencia a la fuente.

Las reuniones a nivel subnacional se celebraron en cuatro provincias, incluidos tres municipios, cuatro distritos y seis comunidades que se enumeran en la siguiente tabla. Estos lugares fueron seleccionados tomando en cuenta sus niveles de exposición al riesgo de desastres, así como la facilidad de acceso debido al corto plazo del proyecto. Se realizaron entrevistas a actores comunitarios, municipales y provinciales en áreas donde la CRD ha organizado proyectos de RRD, para discutir de qué manera la legislación actual se aplica a nivel local y en qué puntos se puede mejorar.

La Región Enriquillo está formada por cuatro provincias (Barahona, Pedernales, Independencia y Bahoruco) en la región suroeste de la República Dominicana y se caracteriza por ser una de las zonas más pobres del país. La provincia de Independencia se localiza a lo largo de la frontera con Haití y cuenta con un alto porcentaje de asentamientos de migrantes haitianos. Es una zona de alto riesgo, expuesta a huracanes, inundaciones y sequías, así como a deslizamientos de tierras debido al alto nivel de deforestación. La provincia está afectada por el crecimiento del río Enriquillo y sus 265 kilómetros cuadrados de agua salada, y es una zona de alto riesgo sísmico dada su cercanía con la falla de Enriquillo-Plantain Garden.

La provincia de Barahona es otra zona de alto riesgo, propensa a inundaciones causadas por el río Yaque del Sur y sus afluentes, así como a deslizamientos de tierras, sequías y huracanes. Su proximidad a varias fallas también la convierte en una zona muy vulnerable a la actividad sísmica.

Provincias del sudoeste, Región Enriquillo	Municipio	Distrito	Comunidad	Principales riesgos de desastre*
Independencia	Jimaní	El Limón	Palmerito	Inundaciones y deslizamientos de tierras
		La Descubierta	-	Inundaciones
Barahona	Barahona	Barahona	Papoi	Inundaciones y deslizamientos de tierras
		Canoa	Canoa	Inundaciones

*Consultas a comunidades a través del Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades (AVC).

La Región Cibao Nordeste es parte de la región del norte del país y está formada por cuatro provincias. Las provincias de Duarte y María Trinidad Sánchez suelen verse afectadas por inundaciones que provienen de varios ríos, entre ellos, el río Yuna, así como por sequías y la actividad sísmica. En el pueblo de Sánchez, ubicado en la desembocadura del Yuna, los deslizamientos de tierras son especialmente frecuentes. Ambas provincias están ubicadas en una zona muy vulnerable a la actividad sísmica de la falla Septentrional y de otros sistemas de fallas del litoral.

Provincias del noreste, Región Cibao Nordeste	Municipio	Distrito	Comunidad	Principales riesgos de desastre*
Duarte	Villa Rivas	Guaraguao	La Ceibita	Inundaciones y deslizamientos de tierras
María Trinidad Sánchez	Sánchez	Sánchez	La Plazoleta	Deslizamientos de tierras
			La Torre	Deslizamientos de tierras

*Consultas a comunidades a través del Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades (AVC).

Las actividades de RRD se han centrado en su mayoría en riesgos de huracanes e inundaciones, con algunas actividades posteriores que abordan el riesgo de terremotos.

Si bien es cierto que las breves conversaciones con los miembros y líderes de las comunidades han sido fundamentales para los hallazgos de este estudio, es recomendable llevar a cabo consultas más amplias a nivel comunitario en futuros análisis, sobre todo en las áreas que no han sido cubiertas por los proyectos de RRD, con el fin de contar con una línea de base clara respecto a la implementación de la legislación existente y las necesidades a nivel local.

En el Anexo A se muestra la lista de personas y organismos consultados.

Diversos actores de alto nivel han elaborado estudios sobre vulnerabilidad y riesgo de desastres. Un ejemplo de ello son las evaluaciones de los países preparadas por el Programa de Preparación ante



Envío de artículos de socorro desde la República Dominicana a Haití, a través de corredor humanitario. Cruz Roja Dominicana, 2020.

PERFIL DE RIESGO DE DESASTRES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

Desastres del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DIPECHO). El objetivo de este breve resumen no es repetir el trabajo de otros estudios anteriores, sino proporcionar una síntesis de los posibles riesgos de desastre y las vulnerabilidades que enfrenta la República Dominicana, así como el contexto para el desarrollo de una legislación relativa a la reducción del riesgo de desastres en el país.

Riesgos de desastre

La República Dominicana ocupa dos tercios de la isla La Española en el archipiélago de las Antillas Mayores, al sur del Trópico de Cáncer en la Región del Caribe. Con una extensión de 48.670 kilómetros cuadrados y acompañada de otras islas más pequeñas como Saona, Beata y Catalina, la isla está compartida con la República de Haití a lo largo de una frontera “permeable” de 383 kilómetros. Como país tropical, cuenta con ocho sistemas montañosos esparcidos por el territorio, separados por valles relativamente fértiles, sierras y llanuras. Con un promedio de precipitaciones de unos 1.500 mm, el país cuenta con extensos cuerpos de agua subterránea, catorce cuencas de ríos principales y unos 400 ríos y arroyos que alimentan los embalses, las plantas hidroeléctricas y amplios sistemas de irrigación.²

La República Dominicana está expuesta a diferentes riesgos que incluyen fenómenos meteorológicos como tormentas tropicales, borrascas y huracanes, inundaciones, deslizamientos de tierras y sequías, así como movimientos sísmicos como terremotos y tsunamis, y enfermedades como el dengue, el paludismo e incluso un brote de cólera que cruzó la frontera desde Haití en 2010. La EM-DAT registró 47 acontecimientos entre 1980 y 2011, 21 de los cuales fueron causados por tormentas, seguidas de 18 inundaciones, cinco epidemias y un terremoto. Estos eventos han causado un total de 1.486 fallecimientos y han afectado a 2,7 millones de personas, causando pérdidas económicas que rondan los 2.600 millones de dólares.³ Las estadísticas del Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de 2009 indican que, en términos de exposición grave, el 6,3% de la población habita en zonas de alta peligrosidad sísmica y están sujetas a pérdidas significativas. El 5,9% de la población habita en zonas de huracanes y el 5,4% en zonas afectadas por las sequías. Otros datos indican que hasta un 80% de la población puede estar en riesgo de sufrir directa o indirectamente uno o más desastres.⁴ Cabe resaltar que la República Dominicana tiene la cifra más alta de defunciones por millón de habitantes y el mayor riesgo de mortalidad causado por desastres en el Caribe después de Haití. Esto la convierte en uno de los países con más pérdidas totales causadas por desastres en la región.⁵

² ECHO and partners. Dominican Republic Disaster Risk and Vulnerability Analysis, VI DIPECHO Action Plan for the Caribbean, pp. 13-28, pp. 13-28.

³ EM-DAT, OFDA-CRED International Disaster Database, 1980-2011.

⁴ PNUD.

⁵ EM-DAT, OFDA-CRED International Disaster Database; Summary table on mortality risk, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, ISDR 2009.

Huracanes, tormentas tropicales y borrascas

El país está ubicado en la zona de huracanes del océano Atlántico y el mar Caribe, por ello es particularmente susceptible a fenómenos hidrometeorológicos como tormentas tropicales, borrascas, huracanes y a sus fuertes vientos y lluvias que causan inundaciones, marejadas y deslizamientos de tierras. Los patrones climáticos de El Niño-Oscilación del Sur (ENSO) también incrementan periódicamente los efectos de los riesgos hidrometeorológicos.

La temporada de huracanes dura de agosto a noviembre, pero cada vez es más frecuente que ésta empiece en junio y acabe en diciembre. Las principales rutas de los huracanes comienzan desde el este o el sur y afectan gravemente a las zonas costeras del sudeste y el suroeste, con zonas de impacto medio a lo largo de la costa norte y finalmente una zona de bajo impacto en el centro del país, ya que las tormentas se debilitan en el interior.⁶ Entre los episodios más recientes y catastróficos se encuentra el huracán Georges (1988), el huracán Jean (2004) y las tormentas tropicales Noel y Olga (2007).

Inundaciones y deslizamientos de tierras

La temporada de lluvias usualmente transcurre entre mayo y noviembre, aunque las inundaciones suceden en cualquier momento del año, la mitad de ellas ocurre fuera de la temporada de lluvias y no es producto de las tormentas tropicales. Las precipitaciones moderadas y fuertes en las zonas montañosas o con colinas también ocasionan deslizamientos de tierras frecuentes, especialmente en las zonas deforestadas donde los suelos se saturan fácilmente y se vuelven inestables. Estas lluvias también causan escorrentías en las que el agua se rebasa ocasionando crecidas repentinas.

Las fuertes precipitaciones, la deforestación y una gestión inadecuada de los ríos y los sistemas de embalses son factores que contribuyen a las grandes inundaciones y a las crecidas repentinas. Solo la crecida de los ríos representa un 38% de todas las inundaciones registradas.⁷ La frecuencia de las inundaciones también ha aumentado en las últimas décadas. Desde 1980 al año 2000, las inundaciones ocurrían cada 3,5 años en promedio, mientras que en la década del 2000-2010 aumentaron a un promedio de cada 1,6 años.⁸ Entre las grandes inundaciones recientes se cuentan la inundación de la cuenca del río Yuna (2003), la crecida del río Jimaní (2004) y las inundaciones del Yaque, el Yuna y el Nizao asociadas con las tormentas tropicales Noel y Olga (2007). Según la EM-DAT, las grandes inundaciones que han sido reportadas han causado más defunciones y han afectado a más personas que cualquier otro acontecimiento en los últimos treinta años. Si también tomamos en cuenta las numerosas inundaciones más pequeñas y localizadas que no han sido reportadas, podemos afirmar que su impacto sobre la población es muy significativo.

Actividad sísmica

Toda la región del Caribe tiene actividad sísmica y está expuesta a peligrosos terremotos que han llevado a los geólogos a definirla como un pequeño “Cinturón de Fuego” comparable al del Océano Pacífico. La isla de La Española es una zona muy activa ubicada entre tres grandes placas tectónicas. La placa de Norteamérica se mueve hacia el sur, mientras que la de Sudamérica se mueve hacia el norte, y la placa del Caribe se ubica en medio de estas y se divide en dos placas más pequeñas, las microplacas Gonave y la Septentrional. Por este motivo, la República Dominicana se encuentra entre grandes sistemas de fallas que incluyen la de Hispaniola Norte cerca de la costa noreste, la Septentrional hacia el norte, la de Enriquillo-Plantain Garden desde el suroeste y la de la Península Sur hacia el litoral sur y sureste.⁹

Se estima que unos 13 grandes terremotos han azotado la República Dominicana desde el año 1500, incluido el terremoto de magnitud 6,5 en la escala de Richter que sacudió Puerto Plata y el norte de

⁶ ECHO and partners. Dominican Republic Disaster Risk and Vulnerability Analysis, VI DIPECHO Action Plan for the Caribbean, pp. 13-28.

⁷ Ídem

⁸ EM-DAT, OFDA-CRED International Disaster Database.

⁹ US Geological Survey. Update Assessment of Earthquake Hazard and Safety in Haiti and the Caribbean, February 2010.

Santiago en 2003, así como el terremoto de magnitud 7,3 que ocurrió en Haití en 2010 y tuvo menos consecuencias que el de 2003. El riesgo de terremotos en el país continúa siendo extremadamente elevado. Los expertos predicen un gran terremoto en el norte, a lo largo de la falla Septentrional — que ha tenido muy poca actividad en los últimos 800 años—, que podría afectar Santiago y el valle circundante de Cibao. Otro riesgo importante proviene de la falla de Enriquillo-Plantain Garden. Aunque se había pensado que la falla de Enriquillo había sido la causa principal del terremoto de Haití en 2010, estudios recientes indican que existe una falla que no ha sido investigada, la “Leogane”, que ha llevado a los geólogos a pronosticar un aumento de la actividad sísmica a lo largo de la falla de Enriquillo.¹⁰ El riesgo de grandes pérdidas es muy alto en Santiago y Santo Domingo debido a la densidad de la población, el ordenamiento territorial y las prácticas de edificación.

Tsunamis

La República Dominicana y sus islas vecinas del Caribe son extremadamente vulnerables a estos fenómenos estrechamente vinculados con la actividad sísmica. Los tsunamis son causados por movimientos de tierra locales o a larga distancia, que incluyen terremotos, erupciones volcánicas y deslizamientos de tierras submarinos. Si bien las zonas costeras bajas son las que corren mayores riesgos y los maremotos localizados producidos por las fallas cercanas son más comunes, existe un gran riesgo de que se produzcan movimientos sísmicos regionales o globales. Los datos disponibles han registrado nueve grandes tsunamis desde el año 1700, con los más recientes en 1946 y 1953.¹¹ La costa del Pacífico es especialmente vulnerable debido a su proximidad con los sistemas de fallas submarinas.

Sequías

La República Dominicana ha experimentado varias sequías prolongadas debido a la falta de lluvias combinada con otros factores complejos como el uso inapropiado del suelo, la capacidad de absorción de los suelos, las altas temperaturas y la creciente demanda de agua como resultado del crecimiento de la población y los sectores agrícolas y turísticos. La escasez de agua afecta la producción agrícola y la seguridad alimentaria, y contribuye al aumento de la degradación ambiental y a la desertificación. Según datos del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, un 70% de las tierras del país son áridas, semiáridas o húmedas con tendencia a la desertificación. El noroeste del país es particularmente vulnerable a las sequías e incendios asociados a estas. Con el cambio climático y sus efectos sobre la variación de los patrones de precipitaciones es evidente que las sequías prolongadas y los incendios se vuelvan cada vez más frecuentes en el futuro.

Cambio climático

Al ser un Estado insular de una gran riqueza y diversidad geográfica, la República Dominicana es especialmente vulnerable al cambio climático. Muchos expertos concuerdan en que la frecuencia y la intensidad de los fenómenos climáticos extremos fuera de la temporada como tormentas y huracanes, inundaciones y sequías prolongadas continuarán aumentando. Entre los diferentes escenarios del cambio climático están las variaciones de los patrones de precipitaciones, así como el aumento de la temperatura de los océanos. Aunque es difícil predecir si estos cambios tendrán como resultado un aumento del número de inundaciones, deslizamientos de tierras o sequías —o una combinación de las tres— está claro que los desafíos que vendrán son inmensos. Por ejemplo, una disminución de las precipitaciones causaría una grave presión sobre los recursos hídricos de una población que está en constante crecimiento. Por otro lado, el aumento de la temperatura y del nivel del mar causaría la destrucción de los arrecifes de coral y la diversidad marina, así como inundaciones de las zonas costeras bajas y la salinización de las aguas subterráneas costeras. En

¹⁰ Calais, E., Freed, A., Mattioli, G. et al. Transpressional rupture of an unmapped fault during the 2010 Haiti earthquake. *Nature Geoscience* 3, 794–799 (2010); Mann, Paul et al. Enriquillo-Plantain Garden Strike-Slip Fault Zone: A Major Seismic Hazard Affecting Dominican Republic, Haiti and Jamaica. *Bulletin of the Seismological Society of America* (2008).

¹¹ ECHO and partners. Dominican Republic Disaster Risk and Vulnerability Analysis, VI DIPECHO Action Plan for the Caribbean, pp. 13–28.

cualquier caso, estos cambios amenazan no solo el desarrollo humano y económico, sino también la pérdida de territorio nacional.¹²

Factores de vulnerabilidad

Si bien es cierto que los fenómenos naturales dañinos ocurren con frecuencia, el riesgo de que se conviertan en desastres abarca varios aspectos como la fuerza física del fenómeno, su ubicación, la vulnerabilidad de la población y de las infraestructuras locales, y el nivel general de preparación del país. Este riesgo también involucra una serie de factores relacionados y que suelen ser tanto la causa como la consecuencia de la pobreza; entre ellos están el uso inapropiado del suelo, la migración, el incremento de la urbanización, la degradación del medio ambiente y el cambio climático.

La República Dominicana tiene una población de 10,2 millones de habitantes y se espera que tenga un acelerado crecimiento hasta alcanzar los 12,4 millones para el año 2030. El país está clasificado como un país de ingreso mediano bajo con muchas características de las economías modernas. Ha experimentado un fuerte crecimiento económico en los últimos 35 años, aunque también ha sufrido crisis económicas que han contribuido a generar una economía con cierta inestabilidad. Su PIB per cápita está muy por encima de otros países de la región y experimentó un aumento de 335 USD en los años setenta, hasta llegar a los 4.576 USD en 2008.¹³ Con el declive de las industrias del azúcar y el tabaco, la producción se ha desplazado de la agricultura hacia la industria de servicios, que incluye la construcción, las manufacturas y el turismo. En la actualidad el sector servicios representa más de la mitad de las actividades económicas del país.¹⁴ Pese a este crecimiento significativo, los niveles de pobreza siguen siendo altos. Las mejoras en materia de bienestar social han sido menores, y la vulnerabilidad general de la población, así como su exposición al riesgo de desastres, ha aumentado.

En 2010, el país fue clasificado en el número 88 con un valor del Índice de Desarrollo Humano de 0,663 (desarrollo humano medio), que luego descendió a 0,449 (cerca del desarrollo humano bajo) al ser ajustado para tomar en cuenta la extrema desigualdad entre los niveles de riqueza y pobreza de la población, no solo en términos de ingresos, sino también en el acceso a servicios básicos como la salud, la educación y una vivienda segura.¹⁵ Los datos de 2008 indican que casi la mitad de la población (48,5%) vive bajo el umbral de la pobreza y lucha por satisfacer sus necesidades básicas, con un 4,4% de ciudadanos que viven en la extrema pobreza y que sobreviven con menos de 1,25 USD al día.¹⁶

Las políticas públicas han prometido a lo largo de la historia promover grandes inversiones e infraestructuras en las dos ciudades principales, Santo Domingo y Santiago. El 69,2% de la población vive actualmente en zonas urbanas y está previsto que este porcentaje siga aumentando sustancialmente en los próximos 20 años, con extensas zonas de asentamientos humanos no reglamentados creciendo en las zonas periféricas de las ciudades y sin servicios apropiados para cubrir las necesidades de esta población.¹⁷ A los problemas asociados a la migración interna también se suma una migración significativa a través de la frontera con Haití, un fenómeno que ha aumentado considerablemente desde el terremoto de enero de 2010. Tras este desastre, se calcula que un millón de ciudadanos haitianos están viviendo en la República Dominicana y son uno de los grupos más vulnerables del país.¹⁸

Factores de vulnerabilidad más importantes

¹² MMARN.

¹³ PNUD. Índice de Desarrollo Humano (2010); Banco Mundial. Memorando económico de la República Dominicana: las bases del crecimiento y la competitividad. (2006).

¹⁴ Attali & Associates. International Commission Report on the Strategic Development of the Dominican Republic 2010-2020.

¹⁵ Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad. Los datos de 2005 indican que el 20% de la población con más recursos económicos acapara el 50% de los ingresos totales del país, mientras que el 20% con menos recursos tiene acceso a solo el 1,3% de estos ingresos. Hamill, Matthew. Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics. CEPAL (2005).

¹⁶ PNUD. Índice de Desarrollo Humano (2010).

¹⁷ ONAPLAN. Proyecciones de población.

¹⁸ Los datos indican un aumento del 15% durante 2010 seguido del terremoto de enero, Dirección General de Migración.

- Asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo vulnerables a los riesgos.
- Precariedad en las prácticas de construcción, los reglamentos, la supervisión y los mecanismos de aplicación.
- Alta densidad de edificaciones en zonas urbanas, especialmente en Santo Domingo, sin planificación urbana ni un ordenamiento territorial adecuado (terremotos).
- Deforestación y prácticas de construcción en las que los suelos ya no absorben el agua suficiente de las precipitaciones y/o falta de desagües (inundaciones).
- Falta de sistemas de alerta temprana o alarma completos, centralizados y basados en la comunidad.
- Poca sensibilización de la mayoría de la población con respecto al riesgo de desastres, especialmente al riesgo de terremotos.

Si bien los últimos desastres han servido para impulsar la agenda del gobierno en relación con la gestión de desastres, es evidente que la falta de políticas y leyes sólidas, así como su aplicación en áreas como las normas de construcción o el ordenamiento territorial, es un factor vinculado a los efectos reales o posibles de los riesgos naturales.



Presentación de Informe RRD República Dominicana ante Comisión Nacional de Emergencias. Cruz Roja Dominicana, 2021.

MARCO LEGISLATIVO PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

A. Estructura gubernamental y legislativa

- El sistema de gobierno de la República Dominicana está definido en la Constitución como “esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial”.¹⁹ El Poder Ejecutivo está a cargo del presidente quién es elegido cada cuatro años. Como jefe de Estado, el presidente cuenta con un consejo de 22 ministros que apoyan sus funciones. El Congreso Nacional, investido del Poder Legislativo, está conformado por 210 escaños y tiene la autoridad de legislar sobre cualquier asunto.
- La República Dominicana promulgó su primera Constitución en 1844 y posteriormente en el siglo XXI aprobó una nueva Constitución en 2010.²⁰ Todas las leyes nuevas deben ser aprobadas por el Congreso, aunque el Poder Ejecutivo tiene la potestad de emitir decretos, reglamentos e instrucciones que son vinculantes. Los distintos ministros del gabinete también pueden emitir resoluciones y normas vinculantes.
- El país está dividido políticamente en tres macro regiones: región norte o Cibao, región suroeste y la región sureste, y cada una de ellas se subdivide en diez regiones de desarrollo. Cuenta con un Distrito Nacional y 31 provincias, que están divididas en 148 municipios y 158 distritos municipales. La capital política del país y la Jefatura del Estado están ubicadas en Santo Domingo en el Distrito Nacional. Los municipios están divididos en secciones y barrios o parajes y están gobernados por un gobernador que es representante del Poder Ejecutivo. Si bien el Congreso Nacional tiene el rol principal de elaborar y promulgar leyes a nivel nacional, algunos ministerios y oficinas gubernamentales tienen funciones técnicas en este sentido a nivel subnacional. Según la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, las autoridades locales tienen una autonomía significativa para elaborar reglamentos locales y tomar decisiones administrativas.
- Desde 1991, la República Dominicana ha emprendido una importante reforma con la intención de modernizar el Estado, que ha incluido la revisión de los marcos jurídicos y económicos para fortalecer los procesos democráticos y consolidar su inclusión en las economías regionales y mundiales. Entre las reformas legislativas más recientes está la actualización de leyes básicas para el desarrollo social y económico, que abarcan la planificación y la inversión en el sector público, las finanzas y el comercio, el medio ambiente, la seguridad social, así como leyes relativas al autogobierno y a la gestión del riesgo de desastres.

¹⁹ Constitución de la República Dominicana, 26 de enero de 2010, artículo 4.

²⁰ Las últimas revisiones de la Constitución se llevaron a cabo en 1966, 1994 y 2002.

B. Marco nacional legislativo y de políticas para la gestión del riesgo de desastres

Definiciones jurídicas

La definición de desastre según la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos es la siguiente:

“Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la ocurrencia de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una comunidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, representadas por la pérdida de vida y salud de la población, la destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos sobre el medio ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender los afectados y restablecer la normalidad”.²¹

Esta definición abarca una amplia variedad de desastres, que incluye tanto los desastres naturales como los creados por el ser humano, así como las epidemias. Cabe resaltar que la referencia a los desastres ocasionados por el ser humano se puede extender para incluir situaciones de conflicto armado. Los decretos y leyes posteriores no abordan este asunto implícitamente, aunque el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres proporciona información más detallada, referida a los riesgos meteorológicos, geológicos y antropológicos tales como huracanes, tormentas, inundaciones, maremotos, terremotos, incendios y riesgos tecnológicos.²²

La Ley 147-02 define el riesgo de desastres como:

“La probabilidad de que se presenten unas desfavorables consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo de exposición determinado. Se obtiene de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos”.²³

Mientras que la gestión de riesgos se define de la siguiente manera:

“Planeamiento y aplicación de medidas orientadas a impedir o reducir los efectos adversos de eventos peligrosos sobre la población, los bienes, servicios y el medio ambiente. Acciones integradas de prevención-mitigación de desastres y preparación para la atención y recuperación de la población potencialmente afectable”.²⁴

Instrumentos legales claves para la gestión del riesgo de desastres

La República Dominicana cuenta desde el año 1912 con disposiciones legislativas relacionadas con la gestión de desastres,²⁵ y actualmente tiene un marco legal relativamente moderno comprendido en la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos, basada en otros marcos normativos para “avanzar en la comprensión de la reducción del riesgo de desastres e incorporar criterios fundamentales promovidos por la comunidad internacional”.²⁶

Las leyes nacionales no solo regulan la prevención, la mitigación y la respuesta ante desastres, tal como señala la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos, sino también una variedad de asuntos relevantes directamente relacionados con la RRD, incluidos la protección del medio ambiente y los recursos naturales, la construcción y la edificación, la educación, la salud y la gestión del agua. La descentralización de la toma de decisiones pautada por el sistema jurídico y los gobiernos locales son fundamentales

²¹ Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos, artículo 4.

²² Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, 2006, pág. 3.

²³ Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos, artículo 4.

²⁴ Ídem.

²⁵ Ley No. 5110 que crea la Comisión de Prevención de Incendios, 1912.

²⁶ EIRD et al. Diagnóstico sobre la situación de la República Dominicana en cuanto a la reducción de riesgos a desastres (2010), pág. 34.

para la aplicación de una legislación relativa a la RRD que sea pertinente, así como la implementación de actividades a nivel subnacional.

Evolución del marco jurídico y constitucional

En ausencia de un marco normativo y jurídico que sea exhaustivo para la gestión de desastres, en 1966 se creó la Oficina de Defensa Civil para asegurar una respuesta eficaz ante situaciones de desastre, coordinar las acciones de los diferentes actores estatales y no estatales y elaborar un plan nacional y un programa para la Defensa Civil.²⁷ En 1968, se creó la Comisión Nacional de Defensa Civil para liderar el desarrollo de iniciativas en casos de desastre, formado por actores gubernamentales claves involucrados en actividades de respuesta y la Cruz Roja Dominicana.²⁸

Durante la década de los setenta, la República Dominicana sufrió numerosos desastres y emergencias de distinto nivel, y con el devastador paso del huracán David y la tormenta tropical Federico en 1979 se hizo evidente que era necesario llevar a cabo modificaciones en la planificación y coordinación de las actividades relativas a los desastres. En 1981, se creó la Comisión Nacional para el Plan Nacional de Emergencias con el fin de elaborar la política nacional para casos de desastre, así como el Plan Nacional de Emergencias y los sistemas y procedimientos asociados, que incluían mecanismos de coordinación para la prevención y evaluaciones de daños, así como la creación de organismos a cargo de la prevención de desastres.²⁹

A partir de un gran número de fenómenos naturales de pequeña y gran escala durante los noventa, que consistieron en incendios, epidemias, plagas de insectos y tormentas, y especialmente en fenómenos hidrometeorológicos, se lograron diferentes avances jurídicos. Como consecuencia del huracán Georges en 1998, se reconoció la RRD como un componente fundamental y necesario en el desarrollo de la legislación de la República Dominicana, ya que el marco jurídico, los agentes y los instrumentos continuaban centrándose en la respuesta. Las evaluaciones de la capacidad del Estado llevadas a cabo por socios externos en aquel momento identificaron claramente la necesidad de actualizar la política nacional, así como formular un nuevo marco jurídico, implementar sistemas de gestión, dedicar recursos humanos y financieros, y fomentar la participación comunitaria en la gestión de riesgos a nivel local.³⁰

En 2001, se crearon el Centro de Operaciones de Emergencias (COE) y la Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura y Edificaciones (ONESVIE).³¹ En el mismo año, se creó la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), presidida por Defensa Civil y con la designación de miembros permanentes como representantes de las diferentes instituciones y de la sociedad civil. Esta Comisión tenía la responsabilidad de supervisar todos los planes, los proyectos y las propuestas relacionados con la gestión del riesgo de desastres a nivel del Estado.³²

Ley sobre gestión de riesgos de desastre

La Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos (en adelante, Ley 147-02) fue promulgada en 2002 reconociendo la necesidad de desarrollar instrumentos y acuerdos institucionales integrando un enfoque holístico a la gestión del riesgo de desastres. Esta ley establece un nuevo marco jurídico que aborda la integración de procesos para intervenir en la RRD a través del ciclo de gestión de desastres y la creación de un nuevo sistema para su coordinación nacional. En 2009 se promulgaron normas revisadas para la aplicación de la ley, proporcionando más información sobre su aplicación.

²⁷ Ley 257-66 que Crea la Oficina de la Defensa Civil, 1966 y Decreto Núm. 1525 que aprueba el reglamento para la aplicación de la Ley de Defensa Civil, 1966.

²⁸ Decreto Núm. 2045 que crea la Comisión de la Defensa Civil Nacional, 1968.

²⁹ Decreto Núm. 2784 que crea la Comisión Nacional para el Plan Nacional de Emergencias, 1981, modificado por el Decreto Núm. 159 y luego derogado por la Ley 147-02.

³⁰ BID.

³¹ Decreto 360-01 que crea el Centro de Operaciones de Emergencia y Decreto 715-01 que crea la Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura y Edificaciones, 2001.

³² Decreto 360 y Decreto 487 que crean la Comisión Nacional de Emergencias, 2001. Ambos fueron derogados por la Ley 147-02.

La ley resalta que la política nacional de GRD debe “evitar o reducir las pérdidas de vidas y los daños que pueden ocurrir sobre los bienes públicos, materiales y ambientales de los 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”.³³ Esta ley también formula los principios generales que orientan la política de gestión de riesgos, basados en:

- El derecho de las personas, sus bienes, y el medio ambiente a ser protegidos frente a los posibles desastres o eventos peligrosos.
- La necesidad y la obligación de llevar a cabo acciones para evitar o mitigar las pérdidas en casos de desastre.
- Actividades de prevención, mitigación y respuesta a nivel local que aseguren la descentralización de funciones y la estrecha coordinación entre los actores sectoriales y territoriales.
- El fortalecimiento de procedimientos para alentar la participación ciudadana en las actividades de prevención, mitigación y respuesta.³⁴

Aunque las directrices principales están incluidas en la Ley 147-02, el país no ha desarrollado una política de gestión de riesgos de desastre hasta la fecha, si bien se está trabajando con el apoyo de consultores externos para la formulación de una política de GRD que será presentada para su aprobación en 2011.³⁵ La falta de una política claramente definida significa que las iniciativas desarrolladas hasta la fecha no han contado con un marco detallado y exhaustivo, y esta carencia ha sido claramente identificada por las partes interesadas.

Los instrumentos para una política de GRD tal y como están definidos en la Ley 147-02, incluyen un Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMRD), el Plan Nacional de Gestión de Riesgos, el Plan Nacional de Emergencias (PNE), el Sistema Integrado Nacional de Información (SINI) y el Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (FN-PMRD).³⁶

Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMRD)

El SN-PMRD está definido por un “paquete” de normas, directrices, actividades, recursos, programas y actores que trabajan juntos por el cumplimiento de los objetivos de la RRD definidos en la Ley de GRD. Es un mecanismo permanente que tiene como objetivo organizar e integrar actores que trabajen en la gestión del riesgo a nivel municipal, provincial, regional y nacional en acciones desde la prevención y la mitigación, pasando por la preparación y la respuesta, hasta la reconstrucción y la recuperación. Este sistema está compuesto por entidades públicas y privadas, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y donantes que trabajan en actividades relacionadas. Los acuerdos institucionales para la coordinación y la implementación del SN-PMRD están descritos en la Parte 4 de este documento.³⁷

Plan Nacional de Gestión de Riesgos

El segundo instrumento de la política define los objetivos, las estrategias, los programas y los subprogramas que deben orientar las actividades del SN-PMRD. Conforme la Ley 147-02, los pilares fundamentales de este plan son:

- Promover el desarrollo del conocimiento y evaluación del riesgo y su socialización.
- Fortalecer la reducción y la previsión de los factores de riesgo.

³³ Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos, artículo 2.

³⁴ Ídem, artículo 1.

³⁵ Con apoyo del AECID.

³⁶ Ídem, artículo 2.

³⁷ Ídem, artículos 5-7.

- Mejoramiento de las prácticas y los mecanismos para la alerta y respuesta.
- Formación de recursos humanos, educación y capacitación.
- Fortalecimiento de las capacidades interinstitucionales en gestión de riesgos.

La elaboración del plan es responsabilidad del Comité Técnico Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta (CTN).³⁸ Hasta la fecha, los proyectos de los planes han sido elaborados con el apoyo de socios externos. En 2001 se elaboró el primer proyecto del plan, que fue actualizado en 2006, y en enero de 2011 fue revisado para presentarlo ante la CNE y el CTN para su aprobación.³⁹ Conforme a las disposiciones de la Ley 147-02, el Plan Nacional de Gestión de Riesgos debería incluir diversos planes de GRD de todos los actores del SN-PMRD.⁴⁰ No obstante, la falta de un plan de GRD finalizado y aprobado significa que los proyectos emprendidos hasta esa fecha carecen de una planificación clara y exhaustiva.

Plan Nacional de Emergencias

El Plan Nacional de Emergencias (PNE) define la estructura y las responsabilidades interinstitucionales para la gestión de desastres, incluidos la preparación, la respuesta, la reconstrucción y la recuperación. El PNE también procura establecer mecanismos de coordinación eficaces entre los actores en todos los niveles del SN-PMRD y la ciudadanía. Conforme a la Ley 147-02, el COE está a cargo de la elaboración del plan, el cual es presentado posteriormente a la CNE y al CTN para su aprobación.⁴¹ El Plan de 1984 fue actualizado en 2001 con el apoyo de socios externos, y ha sido luego revisado anualmente por el COE.⁴² Los planes de contingencia están adjuntos al PNE, e incluyen planes de respuesta a terremotos y huracanes, y un plan de respuesta a tsunamis que aún no se ha finalizado.⁴³

Cabe destacar que las únicas sanciones incluidas en la Ley 147-02 se refieren al retraso o la falta de colaboración de los actores relevantes en la elaboración del PNE, lo que podría acarrear su destitución.⁴⁴

Planes regionales, provinciales y municipales

Todas las autoridades subnacionales tienen la responsabilidad de preparar planes de GRD y planes de emergencia dentro de su área geográfica en línea con los planes nacionales y con el apoyo de sus propios Comités de Prevención, Mitigación y Respuesta, y en el caso de los planes de GRD, con el apoyo de sus CTN.⁴⁵ Tanto en la teoría como en la práctica, los planes nacionales deben incorporar planes institucionales y regionales, y deben incluir normas específicas para su implementación, así como estar oficialmente reconocidos por un decreto. Hasta la fecha, los planes de emergencia subnacionales se han desarrollado en gran medida con el apoyo de socios externos en el marco de programas específicos de capacidades de edificación.⁴⁶ Se ha trabajado poco en planes de GRD holísticos y existe cierto desconocimiento a nivel local de los diferentes planes requeridos por la legislación actual.⁴⁷

Sistema Integrado Nacional de Información (SINI)

El SINI es un sistema propuesto para recolectar información sobre riesgos y vulnerabilidades, datos relacionados con sistemas existentes de monitoreo y alerta, así como capacidades de respuesta a nivel nacional. Su objetivo es proporcionar apoyo y una línea de base al trabajo del SN-PMRD y priorizar los

³⁸ Ídem, artículo 15.

³⁹ BID (Plan 2001) y AECID (Plan 2011).

⁴⁰ Decreto No. 874-09 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 147-02, artículo 4, punto 1.

⁴¹ Ídem, artículo 16.

⁴² BID, ODC-Ingeniar, La Red y ICF Consulting (Plan 2001).

⁴³ COE.

⁴⁴ Ley 147-02, artículo 16, Párrafo II.

⁴⁵ Ídem, artículo 17.

⁴⁶ Estos planes incluyen, por ejemplo, el North-east region under the Disaster Prevention and Preparedness Programme (EC, UNDP, DRC y socios) y el Programa de Reducción del Riesgo de Desastres de la Región Sudeste (AECID, SRC, DRC y socios).

⁴⁷ EIRD et al. Diagnóstico sobre la situación de la República Dominicana en cuanto a la reducción de riesgos a desastres (2010), pág. 36-37.

programas y proyectos interinstitucionales tal y como están descritos en el Plan de Gestión de Riesgos. Si bien el SINI aún no ha sido desarrollado, la Ley 147-02 describe su responsabilidad de facilitar información en áreas de su competencia, así como la responsabilidad de la CNE de establecer el SINI.⁴⁸ Es evidente que, aunque existan diferentes mecanismos de información, incluido el sistema de gestión de información desarrollado por el COE, contar con una base de datos centralizada y sistemática como el SINI pudiera aportar datos muy relevantes sobre el trabajo de los actores del SN-PMRD.

Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (FN-PMRD)

El FN-PMRD es un instrumento para captar y administrar fondos provenientes de los presupuestos del Estado, así como de instituciones nacionales e internacionales públicas y privadas, para el financiamiento de la reducción del riesgo, la respuesta, la reconstrucción y la recuperación ante desastres. Hasta la fecha, este fondo ha estado prácticamente inactivo, y los pocos fondos obtenidos han sido destinados a la asistencia a emergencias y a la respuesta, con poca o ninguna inversión en actividades de RRD. Se está comenzando a trabajar para evaluar cómo este fondo puede ser financiado y activado con apoyo externo.⁴⁹

C. Otras leyes relativas a la reducción del riesgo de desastres

Gobierno local

La Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios estipula la descentralización de las funciones del gobierno a nivel subnacional, otorgando a los poderes locales la autoridad para formular reglamentos y tomar decisiones administrativas dentro de sus zonas de jurisdicción, con algunas excepciones. Las áreas de RRD asignadas a las autoridades municipales incluyen los planes de desarrollo, la gestión del uso del suelo urbano y rural, trabajos de infraestructura, gestión del medio ambiente y prevención de incendios. Las responsabilidades compartidas con el gobierno central incluyen el monitoreo del riesgo de desastres y las disposiciones para garantizar la seguridad de los ciudadanos durante las emergencias. Los servicios mínimos y obligatorios que deben proporcionarse en este nivel incluyen la planificación urbana, la defensa civil y la protección del medio ambiente, entre otros.⁵⁰

El financiamiento del gobierno local está contenido en la Ley 166-03 que estipula la transferencia del 10% del ingreso del Estado a las municipalidades para el cumplimiento de sus servicios. Sin embargo, hasta la fecha, este monto no ha sido cubierto en su totalidad por los presupuestos anuales, lo que ha generado un intenso debate sobre la necesidad de aumentar el financiamiento para satisfacer los servicios locales básicos, incluidos los servicios mínimos mencionados anteriormente, así como otras intervenciones locales en RRD.⁵¹ De particular importancia es la Ley No. 170-07 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal. Esta ley contempla la participación ciudadana en el contenido, la implementación y la evaluación de los presupuestos municipales, especialmente en relación con el 40% recibido del presupuesto nacional para el financiamiento de obras sociales y económicas en comunidades rurales y urbanas.⁵²

Planes de desarrollo

La Ley No. 496-06, que está vigente desde el 2007, redefine las acciones del gobierno en materia de planes de desarrollo, creando el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), que alinea el desarrollo con los procesos de planificación social, económica y territorial, así como con la modernización del sector de la administración pública. Como coordinador del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, el MEPyD supervisa las políticas macroeconómicas y el desarrollo sostenible, y está encargado de elaborar la estrategia de desarrollo nacional, los presupuestos del sector público y la política de ordenamiento territorial.

⁴⁸ Ley No. 147-02, artículo 19.

⁴⁹ CNE/AECID.

⁵⁰ Ley No. 176-07, artículos 19-20.

⁵¹ FEDOMU.

⁵² Ley No. 166-03 sobre la transferencia de fondos a las autoridades municipales y Ley No. 170-07 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal.

Uno de los objetivos es incorporar el análisis de riesgos en todas las fases de la inversión pública para asegurar la viabilidad y la sostenibilidad de las intervenciones propuestas.⁵³

La Ley de Planificación e Inversión Pública (Ley No. 498-06) tiene como objetivo estructurar el desarrollo de las acciones incentivando la descentralización de los procesos de planificación, a través de la creación de Consejos de Desarrollo Regional, Provincial y Municipal que actúen como canales para informar las demandas locales a los gobiernos municipales y regionales. El objetivo es apoyar la elaboración de planes de desarrollo estratégico que aporten información a los planes plurianuales del sector público, así como la elaboración de planes y proyectos a corto y mediano plazo.⁵⁴ La Ley No. 498-06 también propone la elaboración de planes de desarrollo estratégicos sectoriales e institucionales, facilitando la planificación subnacional y sectorial.

Si bien tras la Ley 147-02 se han promulgado leyes para el desarrollo, los actores perciben una falta de claridad y articulación en los mandatos del SN-PMRD y el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP), especialmente en la superposición de roles y responsabilidades, así como en la coordinación general.⁵⁵

Propuesta para la Estrategia Nacional de Desarrollo

La propuesta del país para la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 describe la estrategia general de las políticas y la planificación del gobierno. Esta estrategia fue desarrollada por el MEPyD y el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) y presentada a la sociedad civil para su consulta. La estrategia contempla las iniciativas del país para combatir la pobreza, promoviendo el desarrollo sostenible para avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Proporciona estrategias, objetivos y acciones para el desarrollo de cuatro áreas clave: la reforma del sector público y el buen gobierno; la reducción de la pobreza y la desigualdad social; el desarrollo económico; y el manejo sostenible del medio ambiente y la adaptación adecuada al cambio climático.

La gestión de riesgos está integrada dentro de la cuarta área y, aunque no esté descrita explícitamente, está incorporada a otras áreas prioritarias como la reducción de la pobreza y la desigualdad social, el desarrollo de asentamientos humanos seguros y sostenibles, la promoción de la educación, entre otras. La estrategia tiene como objetivo avanzar en el desarrollo de un sistema nacional de gestión de riesgos eficaz que involucre la participación de las comunidades y de la sociedad civil. También incluye objetivos para fortalecer la coordinación del SN-PMRE, el desarrollo de capacidades para la identificación de riesgos, el monitoreo, la evaluación y la alerta temprana, y la consolidación de los recursos humanos, materiales y financieros de los actores del SN-PMRE.⁵⁶ El Proyecto de Ley de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010-2030 propone que la estrategia se convierta en una ley en sí misma, lo cual ha generado algunas inquietudes con respecto a las discrepancias entre el SNIP y el SN-PMRD mencionadas anteriormente.

Recursos naturales y ambientales

La Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales del 2000 (Ley No. 64-00) establece el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales como el principal organismo responsable de supervisar los asuntos ambientales. Esta ley contiene un extenso marco jurídico y normativo para la gestión sostenible y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La Ley 64-00 contempla algunos aspectos fundamentales como:

La planificación del ordenamiento territorial a nivel nacional

La elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial como instrumento de gestión del medio ambiente fue asignado al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Secretaría Técnica de la Presidencia, entre otros organismos relevantes. Si bien aún no ha sido desarrollado, este plan sería muy útil

⁵³ MEPyD.

⁵⁴ Ley No. 498-06, que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, artículo 14.

⁵⁵ MEPyD y EIRD et al. Diagnóstico sobre la situación de la República Dominicana en cuanto a la reducción de riesgos a desastres (2010).

⁵⁶ Proyecto de Ley, Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010-2030.

para dar apoyo a una gestión adecuada de los asentamientos humanos, optimizar el uso de los recursos y reducir el riesgo de fenómenos adversos para la población y el medio ambiente. Las políticas públicas sobre el uso sostenible del suelo han sido supervisadas desde 2008 por la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGOOT), mientras se está trabajando en la formulación de una ley de ordenamiento territorial.

Evaluaciones del impacto ambiental (EIA) y licencias

Las EIA son instrumentos para evaluar el impacto ambiental en las obras, proyectos y actividades de desarrollo públicos y privados, y son un prerrequisito para la expedición de licencias ambientales para estas iniciativas. La expedición de licencias ambientales implica que el titular de la licencia asume la responsabilidad de los daños causados al medio ambiente y está obligado a cumplir una serie de reglamentos y normativas. Si bien la legislación estipula que una gran variedad de proyectos y actividades deben estar sujetos a las EIA (incluidos los proyectos sobre desarrollo urbano y la ubicación de asentamientos humanos), hasta la fecha se han priorizado los proyectos de gran envergadura o las actividades de alto riesgo, tales como proyectos de minería, manejo o producción de sustancias peligrosas o iniciativas de desarrollo turístico.⁵⁷

La Ley No. 64-00 promueve la descentralización de las funciones mediante Unidades de Gestión Ambiental técnica a nivel regional, provincial y municipal. Aunque el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales es el responsable del desarrollo de los reglamentos, estándares y normas a nivel nacional, las autoridades municipales pueden emitir y monitorear la protección ambiental dentro de su zona de jurisdicción.⁵⁸ Las disposiciones comprendidas en la Ley No. 64-00 relacionadas con la protección del medio ambiente contemplan la contaminación atmosférica, las sustancias peligrosas, los desechos domésticos y municipales y la ubicación de asentamientos humanos. La normativa para la protección de los recursos naturales incluye el uso del suelo, la gestión del agua, la diversidad biológica, las zonas costeras y marinas, las zonas forestales y los recursos submarinos. Esta ley también incluye las emergencias ambientales y la declaración de zonas en riesgo ambiental o donde la contaminación representa un peligro real para la población y el medio ambiente.⁵⁹

Adaptación al cambio climático

Hasta la fecha, no existe ninguna legislación principal relacionada con la adaptación al cambio climático, aunque el país ha firmado acuerdos internacionales, incluidos la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kyoto y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. El cambio climático es responsabilidad del Consejo Nacional para el Cambio Climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio establecido en 2008 con el fin de formular planes y políticas nacionales, y apoyar iniciativas específicas como proyectos financiados según las directrices del Mecanismo de Desarrollo Limpio.⁶⁰ El hecho de que este Consejo Nacional no forma parte del Ministerio del Ambiente e informa directamente al Presidente de la República resalta su enfoque multidisciplinario y su importancia en la agenda nacional. Como se mencionó anteriormente, la adaptación al cambio climático y la gestión del medio ambiente son componentes fundamentales de la Estrategia Nacional de Desarrollo en que la gestión de riesgos está incorporada.

Gestión del agua

La principal ley relativa a la gestión del agua es la Ley No. 5852 del 29 de marzo de 1962 sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de las Aguas Públicas, y sus posteriores modificaciones, que asigna responsabilidades sobre políticas y funciones reglamentarias a una variedad de instituciones. El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) está definido por ley como la principal autoridad responsable del control, el uso y la construcción de obras hidráulicas, entre las que se incluyen la gestión de ríos (regulación, canalización y gestión de inundaciones), los recursos hídricos para la agricultura, los sistemas de irrigación, los embalses, las presas y las plantas hidroeléctricas. El INDRHI depende del Ministerio del Ambiente para sus

⁵⁷ MMARN y Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (64-00), artículo 41.

⁵⁸ Ídem, artículo 79.

⁵⁹ Ídem, artículo 78.

⁶⁰ Decreto No. 701-08 que crea el Consejo Nacional para el Cambio Climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

intervenciones, que abarcan la evaluación y la protección de recursos hídricos como cuencas hidrográficas, lagos y ríos⁶¹

La reglamentación del uso del agua está compartida y coordinada con sectores relevantes. La Corporación de Fomento de la Industria y la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales gestiona el uso del agua para sectores industriales e hidroeléctricos; el Ministerio de Agricultura gestiona el uso del agua para el sector agropecuario; y el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) se encarga del suministro de agua a los acueductos, el cual es gestionado por proveedores de servicios hídricos a nivel regional que distribuyen el agua en ciudades y pueblos más grandes, mientras que el INAPA cubre otras zonas. Las políticas de agua y saneamiento están definidas por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), mientras que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) supervisa la legislación pertinente. El Ministerio del Ambiente administra directamente la expedición y el control de licencias para explotar los recursos hídricos subterráneos.⁶²

Existe un proyecto de ley para una revisión de la Ley de Aguas que propone la creación de un nuevo organismo regulador, la Autoridad Nacional del Agua (ANAGUA). También se contemplan disposiciones relevantes para la GRD que le otorgan a ANAGUA y sus socios sectoriales un rol importante en el desarrollo y la implementación de programas de prevención, mitigación, respuesta y recuperación ante sequías, inundaciones u otros fenómenos hidrometeorológicos. Asimismo, se incluye un enfoque orientado a la prevención de riesgos para la planificación del uso del suelo, el mapeo de cuencas hidrográficas, el Plan Hidrológico Nacional y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.⁶³

Construcción y edificaciones

La construcción y las edificaciones están regidas por la Ley No. 675-44 sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones de 1944 y sus modificaciones, el Reglamento General de Edificaciones y Tramitación de Planos (2006) y el Reglamento Nacional de Edificaciones (1979 y 2000). Estas se encuentran gestionadas por la Dirección General de Edificaciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) con la supervisión de las normas a cargo de la Dirección General de Reglamentos y Sistemas. El MOPC tiene autoridad sobre obras públicas de gran envergadura, mientras que las obras privadas y de menor escala son responsabilidad de los Consejos Municipales.

El Reglamento General de Edificaciones y sus Requerimientos de Aplicación entró en vigor en 2008 y estableció los requisitos mínimos que deben tener los proyectos de construcción en el país, desde la expedición de licencias hasta el diseño, la construcción, la supervisión y la inspección para garantizar la calidad y la seguridad de las obras para los usuarios. El Reglamento General de Edificaciones requería que todas las edificaciones que habían sido construidas (o que estaban en proceso de construcción) sin contar con la licencia apropiada debían someterse a una evaluación estructural para garantizar su seguridad. El no cumplimiento de las normas mínimas indicaba que los edificios debían ser reforzados conforme a los reglamentos.⁶⁴

En cuanto a la evaluación de riesgos, los reglamentos actuales de edificaciones mencionan los reglamentos sobre las condiciones del viento y la sismicidad que son obligatorios para la construcción de viviendas y edificios en el país y un requisito para la aprobación de planes y expedición de licencias del MOPC. El reglamento de sismicidad fue reemplazado extraoficialmente por un Nuevo Reglamento de Edificación que está vigente desde 2010 y aunque está en espera de su aprobación formal por el Poder Ejecutivo, ya está siendo utilizado.⁶⁵

⁶¹ Ley No. 6 que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), 1965, artículos 23 y 195.

⁶² Ley 64-00, artículos 196-197.

⁶³ Proyecto de Ley de Aguas, 2010, artículos 189-190.

⁶⁴ Decreto No. 576-06 que aprueba los Requerimientos de Aplicación del Reglamento General de Edificaciones, Artículos 2.1.4 y 2.1.5

⁶⁵ MOPC.

ACUERDOS INSTITUCIONALES

A. Marco institucional para la reducción del riesgo de desastres

Mediante la Ley 147-02, el gobierno de la República Dominicana estableció el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMRD) dirigido por el presidente del país como una estructura para gestionar la GRD, con diferentes niveles de coordinación y responsabilidades definidas por la ley.

Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante desastres (Consejo Nacional de PMR)

El Consejo Nacional de PMR es el órgano principal responsable del SN-PMRD y, por consiguiente, el encargado de la orientación, la dirección, la planificación y la coordinación. Dirigido por el presidente y liderado por el director ejecutivo de Defensa Civil como secretario permanente, el Consejo Nacional de PMR está formado por 22 ministros o funcionarios de alto rango de los organismos gubernamentales, así como por representantes del Consejo del Distrito Nacional en Santo Domingo, la Cruz Roja Dominicana y representantes de la sociedad civil. El Consejo Nacional de PMR tiene la responsabilidad de aprobar políticas y establecer el marco de acción de los miembros del SN-PMRD. Para llevar a cabo estas tareas, este consejo debe reunirse al menos dos veces al año y siempre que se requiera en situaciones de emergencia.⁶⁶

Comisión Nacional de Emergencias

Bajo supervisión del Consejo Nacional de PMR, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) es el mecanismo de coordinación responsable de la ejecución de políticas y la toma de decisiones del Consejo Nacional de PMR. Los roles y responsabilidades de la CNE están claramente definidos dentro del SN-PMRD. La CNE está a cargo de consolidar el marco jurídico a través de la formulación de reglamentos y normativas, finalizar los planes y presupuestos operacionales y coordinar e implementar actividades de PMR.⁶⁷ La CNE está formada por un secretario ejecutivo permanente y funcionarios que son delegados por instituciones que participan en el Consejo Nacional de PMR. Se reúne mensualmente de forma regular y la asistencia de sus miembros es obligatoria.

Según la Ley 147-02, la CNE debe estar formada por un comité técnico permanente que dirige las áreas relacionadas con aspectos legales, institucionales y financieros específicos y en todos los niveles, incluido el nivel comunitario.⁶⁸ Hasta la fecha, las partes interesadas han mostrado su preocupación por la falta de personal y de recursos financieros de la CNE para cumplir con las responsabilidades que dicta la legislación. En este sentido, la CNE solo cuenta con un secretario ejecutivo apoyado por un personal de cuatro funcionarios que están a cargo de todas las tareas administrativas y logísticas, lo cual limita sus logros significativamente.⁶⁹

⁶⁶ Ley 147-02, artículo 9, y Decreto No. 874-09, artículos 6-9.

⁶⁷ Según la Ley No. 257-66, Defensa Civil está a cargo de la coordinación en situaciones de emergencia.

⁶⁸ Ley 147-02, artículo 10, y Decreto No. 874-09, artículo 10.

⁶⁹ CNE y socios.

La CNE incluye al Comité Técnico de Prevención y Mitigación de Riesgos, al COE, a los Equipos Consultivos y a los Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.

Comité Técnico de Prevención y Mitigación de Riesgos (CTN)

Creado en marzo de 2008, la función del CTN es actuar como consultor y coordinador de las actividades de RRD, así como estar a cargo de la actualización de los planes de emergencias y de gestión del riesgo de desastres.⁷⁰ El CTN está formado por representantes técnicos de instituciones que participan en el SN-PMRD. Las reuniones de este comité están presididas por un coordinador técnico a media jornada y se celebran mensualmente o cuando son requeridas por la CNE.

El CTN presenta los mismos problemas que la CNE, con respecto a la falta de personal y de recursos financieros, lo cual impide el cumplimiento de responsabilidades primordiales. La cooperación externa ha sido fundamental para apoyar el rol de ambos organismos en el desarrollo de tareas clave, que incluyen la formulación y/o actualización de las políticas y los planes de GRD mencionados anteriormente.⁷¹

Centro de Operaciones de Emergencias (COE)

El COE nacional es la estructura responsable de la planificación y coordinación de las operaciones de preparación y respuesta del SN-PMRD en casos de emergencia, desde la declaración de alertas hasta la respuesta.⁷² El COE nacional cuenta con un equipo permanente que apoya el monitoreo y las evaluaciones en curso, así como la divulgación de información a la ciudadanía sobre el riesgo de desastres y la preparación para desastres. Si bien existe representación del COE a nivel subnacional, se está trabajando para el establecimiento de centros regionales. El COE entra en funcionamiento durante situaciones de emergencia, convocando a miembros de las instituciones activas en la respuesta e interviniendo en todo el territorio nacional cuando las capacidades regionales o provinciales están saturadas.

Equipos Consultivos

La Ley 147-02 contempla la creación de equipos técnicos temporales o permanentes para apoyar el trabajo de los programas, proyectos y actividades tal y como lo establecen los planes nacionales de GRD y de respuesta a emergencias.⁷³ En la actualidad, se han formado equipos técnicos para abordar asuntos importantes que incluyen la alerta temprana, el cambio climático, las telecomunicaciones, los tsunamis y las presas.⁷⁴

Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres

En línea con la descentralización de las funciones, se han establecido Comités Regionales de PMR en todos los niveles territoriales, presididos por autoridades locales (gobernadores o alcaldes), Defensa Civil y los presidentes de las filiales de la Cruz Roja Dominicana. Entre los miembros hay representantes de las instituciones que participan en el SN-PMRD y de la sociedad civil.⁷⁵ Cada comité es responsable de la promoción y la coordinación de las actividades de GRD de sus miembros.

Hasta la fecha, la creación de estos comités de PMR provinciales y regionales ha sido posible en gran medida gracias a los programas desarrollo de capacidades financiados externamente que han apoyado la capacitación y el trabajo de sus miembros. A pesar de la falta de claridad en los resultados conseguidos, una encuesta llevada a cabo en diciembre de 2010 reveló que de 93 municipios encuestados, un 64%

⁷⁰ Ley 147-02, artículo 11, Párrafo II.

⁷¹ Ídem, artículo 11.

⁷² Ídem, artículo 12.

⁷³ Ídem, artículo 13.

⁷⁴ CTN.

⁷⁵ Ley 147-02, artículo 14.

había formado un comité de PMR. De estos comités, el 80% reconoció que solo se reunía en caso de emergencia para activar los mecanismos locales de preparación y respuesta, y muy poco para revisar la coordinación y la implementación de las acciones relacionadas con la RRD.⁷⁶ Existe cierta confusión respecto a la definición exacta de las actividades de GRD, así como falta de coordinación entre los actores clave del SN-PMRS.⁷⁷ Se han logrado avances de coordinación en la división de roles y responsabilidades a nivel local; sin embargo, estos logros se han alcanzado en las áreas en las que la cooperación externa ha tenido un importante papel en la consolidación de las capacidades subnacionales.⁷⁸

Otro problema identificado ha sido la falta de coordinación no solo entre los distintos comités en diferentes niveles, sino también la falta de un mecanismo central de coordinación.⁷⁹ Aunque conforme a los reglamentos cada región debe seleccionar a su gobernador como coordinador de su comité regional, todos los coordinadores reportan directamente a la CNE sin utilizar un mecanismo central que supervise el trabajo y la coordinación de los comités regionales en su conjunto.

Actores adicionales

La Ley 147-02 no contempla los roles y responsabilidades de actores no estatales, incluidos las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, lo cual genera confusión con respecto a distintos aspectos de la colaboración, así como la duplicación u omisión de acciones en algunas áreas. Sin embargo, sí se ha trabajado en la elaboración de protocolos para la interacción con el sector privado mediante la creación de una Plataforma para la Reducción del Riesgo de Desastres, en la que se reúnen los miembros de la sociedad civil y los donantes con el Comité Técnico para apoyar la coordinación interinstitucional de las intervenciones, así como para organizar foros de GRD nacionales e internacionales.⁸⁰ Cabe destacar que la Ley 147-02 no estipula la coordinación ni la implementación de mecanismos a nivel comunitario. La formación y el valor de estas redes comunitarias se discuten con más detalle en la Parte 5.

Recursos y mecanismos de financiación

Según estipula la Ley 147-02, la CNE y el CNT deberían recibir financiación del presupuesto anual del país para cubrir costos operacionales y la realización de las tareas que les competen en relación con la GRD.⁸¹ Hasta la fecha, aunque los costos administrativos básicos están cubiertos, estos organismos no han recibido recursos suficientes para el cumplimiento adecuado de sus funciones. No hay asignaciones presupuestarias destinadas al personal o a actividades de PMR específicas a nivel subnacional. Defensa Civil y el COE tampoco cuentan con el suficiente financiamiento para todas las responsabilidades que deben desempeñar.⁸² Los ministerios, institutos y oficinas competentes son responsables de captar los fondos para sus actividades financieras, tal y como lo especifican en sus planes de GRD. Los Comités Regionales, Provinciales y Municipales de PMR no reciben ningún presupuesto para implementar sus actividades; en situaciones de desastre captan algunos fondos a nivel local y financian algunas actividades aisladas de prevención y mitigación a través de la asignación del Presupuesto Municipal Participativo.

Como se menciona anteriormente, el Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (FN-PMRD) ha sido empleado en gran medida para financiar actividades de respuesta a emergencias y ha sido infrautilizado en su capacidad de captar y administrar fondos para la reducción del riesgo de desastres.⁸³ Se contempla el uso de fondos adicionales para cubrir “calamidades públicas” imprevistas; sin embargo, estos consisten en el 1% de la renta del gobierno central disponible para

⁷⁶ INTEC/FLACSO/FEDOMU.

⁷⁷ FEDOMU y EIRD et al. Diagnóstico sobre la situación de la República Dominicana en cuanto a la reducción de riesgos a desastres (2010).

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ DRC/CTN.

⁸⁰ Informe de evaluación de OCHA sobre los avances realizados en las 53 recomendaciones realizadas por la misión UNDAC de 2005 en República Dominicana. (2010), UNDAC, 2010, pág. 10.

⁸¹ Ley 147-02, artículo 22.

⁸² Informe de evaluación de OCHA sobre los avances realizados en las 53 recomendaciones realizadas por la misión UNDAC de 2005 en República Dominicana. (2010), UNDAC, 2010, pág. 11.

⁸³ CNE/CTN.

el presidente del país a través de la CNE conforme la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.⁸⁴ Como consecuencia y en términos prácticos, las actividades de reducción de riesgos a nivel nacional y subnacional dependen significativamente de los recursos humanos y financieros del Sistema de la ONU, así como de ONGI y de la Cruz Roja Dominicana.

B. Roles y responsabilidades adicionales en la gestión del riesgo de desastres

Monitoreo de amenazas e identificación de riesgos

La Ley 147-02 reconoce el rol y la responsabilidad del SN-PMRD en la identificación, el monitoreo y la evaluación de amenazas y riesgos para la población. Entre sus funciones específicas están el desarrollo de evaluaciones y análisis detallados sobre los riesgos naturales y causados por el ser humano que enfrenta el país, así como evaluaciones de la vulnerabilidad de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.⁸⁵

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de 2006 proporciona información más detallada y tareas adicionales, entre ellas, un inventario multirriesgos y un mapeo a nivel nacional, provincial y municipal; análisis de riesgos para apoyar la planificación; actividades de prevención para proteger asentamientos humanos mediante evaluaciones del uso del suelo; y análisis de vulnerabilidades y riesgo urbano que incluyen la evaluación de edificaciones e infraestructuras esenciales.

El Reglamento de Aplicación de la Ley 147-02 contempla actividades específicas que han de ser financiadas por el FN-PMRD. Entre estas se encuentran el desarrollo y la divulgación de mapas de riesgos por provincia y por municipio, un “atlas nacional de riesgos”, mapas hidrogeológicos para las cuencas hidrográficas más importantes, así como investigaciones científicas y la implementación de proyectos específicos para mejorar el conocimiento del riesgo de desastres en el país.⁸⁶

En este sentido, la responsabilidad de la identificación y evaluación de riesgos está en manos de distintos organismos sectoriales del gobierno, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales que trabajan en esta área. El Instituto Cartográfico Militar (ICM) es responsable por ley de proporcionar mapas detallados. Se está trabajando en un nuevo proyecto de ley para la aprobación de un Instituto Cartográfico Nacional que complemente el trabajo del ICM y otros organismos en la elaboración de mapas y la recolección de datos geoespaciales. La Oficina Nacional de Meteorología (ONAMET) está a cargo de monitorear, evaluar y proporcionar datos hidrometeorológicos, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) se encarga del análisis de riesgos de inundaciones en las cuencas hidrográficas, mientras que el Instituto Sismológico de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) es responsable de monitorear la actividad sísmica en el país.⁸⁷

El COE también ejerce un rol específico en el monitoreo de riesgos potenciales y su posible desarrollo, así como en divulgar información a la ciudadanía cuando se emite una alerta. El COE mantiene vínculos estrechos con instituciones científicas como el ONAMET y el INDRHI que cuentan con protocolos definidos para compartir y difundir información.⁸⁸ También se han fortalecido los vínculos con los institutos encargados de monitorear los riesgos sísmicos, como el Instituto Sísmico Nacional y la Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura y Edificaciones (ONESVIE). Según la Ley 147-02, los Comités Regionales, Provinciales y Municipales tienen la tarea de monitorear y evaluar los riesgos, y están en la obligación de informar a la CNE de manera oportuna sobre cualquier fenómeno natural que pueda causar, o haya causado, daños locales dentro de las zonas de su jurisdicción.⁸⁹

Si bien algunos acuerdos han facilitado la cooperación interinstitucional, la información continúa disgregada

⁸⁴ Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público (No. 423-06), artículo 33.

⁸⁵ Ley 147-02, artículo 7.

⁸⁶ Decreto No. 874-09, artículo 20.

⁸⁷ Ídem, artículo 15.

⁸⁸ Desarrollado con el apoyo del PNUD a través del Programa de Preparación y respuesta ante Desastres.

⁸⁹ Decreto No. 874-09, artículo 14.

entre los diferentes actores involucrados, lo cual conlleva a una posible duplicación u omisión en algunas áreas. En este sentido, aunque existen mapas y se hayan elaborado estudios para las zonas de alto riesgo, es evidente la necesidad de ampliar el trabajo en esta área y, al mismo tiempo, garantizar que la información esté centralizada y canalizada para apoyar los planes de desarrollo. Para ello, se requiere una inversión adicional y sostenida en recursos humanos, técnicos y financieros.⁹⁰ El desarrollo del Sistema Integrado Nacional de Información (SINI) tendrá un papel fundamental en la centralización y sistematización de la información sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidades. Asimismo, la actualización y el financiamiento de las acciones incluidas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, así como la activación del FN-PMRD, también son fundamentales para apoyar el trabajo en curso en esta área.

Sistema de alerta temprana (SAT)

El establecimiento y la consolidación de sistemas de alerta temprana (SAT) están estrechamente vinculados al monitoreo de riesgos y es responsabilidad del SN-PMRD, mientras que FN-PMRD contempla la asignación de alguna financiación.⁹¹ Los SAT en zonas de alto riesgo incluyen un SAT hidrometeorológico en la Región Noreste y un SAT para los incendios forestales.⁹² También existe una red de vigilancia de tsunamis gestionada por ONAMET con acuerdos con el NOAA en Puerto Rico para intercambiar información sobre tsunamis en la región. Si bien se han emprendido acciones importantes en este sentido, la mayoría de las partes interesadas reconocen que es necesario fortalecer las iniciativas actuales, especialmente con respecto a la sistematización de la información disponible y la consolidación de sistemas de alerta temprana locales y nacionales.

El COE es el único organismo autorizado para emitir alertas o información al público en relación con los fenómenos adversos.⁹³ Emite boletines en tiempo real que permiten la toma de decisiones conjunta sobre el tipo de alerta que se debe anunciar. Una vez que se ha decidido emitir una alerta pública, se informa a los diferentes medios de comunicación, como la televisión, la radio y la prensa nacional y subnacional, y se envían SMS para divulgar la información y posibilitar que las comunidades puedan prepararse para un posible desastre. También se comparten los boletines con actores del SN-PMRD y están disponibles para el público en el sitio web del COE.

La información sobre alerta temprana también es difundida a través de las filiales regionales de la Cruz Roja Dominicana (CRD) y sus voluntarios comunitarios, que están presentes en todo el territorio nacional. Aunque existen diversas iniciativas de alerta y alarma temprana a nivel comunitario apoyadas por la CRD y otras organizaciones socias, estas solo operan en zonas seleccionadas. Se puede decir, a grandes rasgos, que los sistemas de alerta temprana a nivel comunitario están en las etapas iniciales de desarrollo y se requiere profundizar en la sensibilización con respecto a las alertas y las acciones posteriores, así como crear más canales formales para divulgar la información entre los distintos niveles (comunitario, municipal, regional). Se precisan estrategias, directrices y normas operativas para apoyar los sistemas de alerta temprana a nivel comunitario, ya que actualmente se guían por diferentes métodos y carecen de la tecnología y la información apropiadas para proporcionar una alerta temprana oportuna.

Medidas de mitigación

El SN-PMRD tiene la responsabilidad, de acuerdo con la Ley 147-02, de establecer medidas de seguridad y contingencia para las infraestructuras públicas y privadas —las cuales deben estar financiadas por el FN-PMRD—, con el fin de mitigar el impacto de los desastres sobre las infraestructuras esenciales como escuelas, hospitales, carreteras, y los sectores de la energía, el transporte y las telecomunicaciones.⁹⁴

⁹⁰ EIRD et al. Diagnóstico sobre la situación de la República Dominicana en cuanto a la reducción de riesgos a desastres (2010), pág. 39.

⁹¹ Ley 147-02, artículo 7, y Decreto No. 894-09, artículo 20.

⁹² Desarrollado con el apoyo del PNUD a través del Programa de Preparación y respuesta ante Desastres.

⁹³ Decreto No. 894-09, artículo 12.

⁹⁴ Ley 147-02, artículo 12, y Decreto No. 894-09, artículo 20, párrafo 1-B.

Como se ha indicado con anterioridad, la responsabilidad de las labores de mitigación a nivel local ha sido delegada a los Consejos Municipales a través de la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, mientras que las emergencias de mayor envergadura son responsabilidad nacional. Por ejemplo, los consejos municipales o distritales pueden tomar medidas localizadas en la gestión de inundaciones o incendios, pero las acciones que cruzan los límites del nivel regional o nacional, tales como la gestión de las cuencas hidrográficas o de los bosques, son responsabilidad de las entidades regionales o nacionales. Las partes interesadas reconocen que hasta la fecha las principales iniciativas de mitigación, incluidas las mejoras en las escuelas y los hospitales, han sido consecuencia de la respuesta a emergencias recientes —en lugar de desarrollar el tan necesario enfoque integral y a largo plazo para la mitigación del riesgo de desastres—, y a menudo han estado apoyadas por socios externos, los cuales han resaltado la importancia de medidas urgentes.

Implementación de los reglamentos de edificaciones

El MOPC es el ministerio responsable de las infraestructuras a gran escala y las obras de mitigación asociadas, así como de describir y proporcionar el apoyo para la aplicación de los reglamentos, normas y códigos a nivel local. No obstante, ninguno de los niveles administrativos cuenta con suficientes recursos humanos y financieros para efectuar la supervisión o la inspección sistemática de obras ni las evaluaciones de riesgos requeridas. En este sentido, las iniciativas han sido *ad hoc* y han cubierto casos “prominentes” o de alto perfil, incluidas las obras en zonas turísticas, las edificaciones de gran envergadura y escuelas, iglesias y hospitales.⁹⁵ La Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales asigna, de manera un poco confusa, responsabilidades adicionales al Ministerio del Ambiente en coordinación con el MOPC, para asegurar que las edificaciones cumplan con la normativa relativa a la actividad sísmica, los huracanes y los incendios.⁹⁶

Los estudios posteriores al terremoto de Haití de enero de 2010 revelaron claramente la insuficiente calidad y la vulnerabilidad a los riesgos sísmicos de las obras de construcción en el país. Mientras que muchas edificaciones, particularmente los grandes proyectos financiados por capital internacional o nacional, público o privado, son construidas por equipos profesionales que se adhieren estrictamente a los requisitos legales, la falta de supervisión o inspección hace que la mayoría de los propietarios y constructores asuman la responsabilidad *de facto* por la correcta implementación de la normativa en sus obras. En 2010, el MOPC comenzó a trabajar en la elaboración de una nueva normativa para la supervisión privada de grandes proyectos que apoye la aplicación del reglamento de edificaciones para formalizar esta situación.⁹⁷

Asimismo, aunque muchos edificios comerciales, o aquellos que tienen más de dos plantas, se construyen siguiendo esquemas de ahorros y préstamos, se estima que el 80% de las edificaciones en el país se construyen de manera informal sin ningún tipo de adherencia a la normativa ni una supervisión adecuada, lo que significa un enorme riesgo para la población.⁹⁸ La elaboración de planes de uso del suelo y la aprobación y aplicación de nuevos reglamentos de construcción será sin duda fundamental para reducir la vulnerabilidad en el futuro.

Ordenamiento territorial

Como se ha mencionado anteriormente, el DGODT tiene la responsabilidad de definir las políticas públicas sobre la planificación y el desarrollo del ordenamiento territorial. La elaboración de planes de ordenamiento territorial es responsabilidad de las autoridades regionales, provinciales y municipales e implica una colaboración interinstitucional e intersectorial para el desarrollo, la implementación y la evaluación de planes urbanos y rurales, y la correcta evaluación del uso del suelo. Por su parte, el SN-

⁹⁵ MOPC.

⁹⁶ Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ley 64-00), artículos 110-112.

⁹⁷ MOPC.

⁹⁸ Ver: Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA) y Neris, K. et al. *Control de la edificación como medida de reducción de riesgo al desastre causado por sismos en la República Dominicana*. Universidad de Zaragoza (2010), pág. 316.

PMRD está a cargo de garantizar la incorporación de criterios de gestión de riesgos en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social.⁹⁹

Hasta la fecha las partes interesadas señalan que, a pesar de contar con amplias leyes, planes y programas sectoriales, existe una falta de coordinación en la planificación intersectorial que comúnmente conduce a iniciativas conflictivas sobre el uso del suelo o a planes parciales que no abordan asuntos complejos de forma integral. Asimismo, aunque existe información sobre usos geoespaciales diversos, la información sobre la demografía, el medio ambiente, los recursos naturales y la agricultura es dispersa, no está organizada y por ello es inaccesible para una gestión apropiada del uso del suelo, así como para la definición de planes y políticas.¹⁰⁰

A falta de una política nacional claramente definida, el desarrollo urbano se ha llevado mayormente a nivel municipal, sin la consolidación de procesos de planificación, excepto algunas iniciativas en las ciudades más pobladas como Santo Domingo y Santiago.¹⁰¹ Aunque algunos municipios más grandes, como el Distrito Nacional de Santo Domingo, han definido unidades de planificación urbana y gestión ambiental y de riesgos, así como planes normativos, expidiendo permisos para el uso del suelo para grandes proyectos y reglamentos relacionados con el ordenamiento territorial, los municipios más pequeños no suelen contar con los recursos necesarios para una implementación eficaz. En uno de los municipios visitados se había elaborado un proyecto de plan de ordenamiento territorial en 2008 con apoyo externo, pero estaba pendiente de revisión antes de su publicación.¹⁰² En los otros municipios estos planes no existían, aunque las partes interesadas entrevistadas reconocían su importancia para la reducción de la exposición de la población local a los riesgos presentes y futuros.

Incluso en las ciudades donde existen procesos más definidos, como en Santo Domingo, hay muchas zonas donde los asentamientos informales no están regulados, especialmente en las áreas periféricas en las que suelen ubicarse los nuevos habitantes. Entre estos casos se encuentra La Barquita en Santo Domingo Este, un barrio en el que persisten las condiciones de aglomeración e insalubridad, así como las comunidades asentadas a lo largo de las desembocaduras de los ríos Sozama y Haina que padecen inundaciones frecuentes. La falta de una legislación adecuada para el ordenamiento territorial significa que las personas pueden ocupar tierras no aptas para la habitabilidad, tales como zonas de valor ambiental y/o zonas de alto riesgo que son vulnerables a las inundaciones, deslizamientos de tierras y terremotos.

Se están emprendiendo acciones para incorporar criterios de GRD en las iniciativas en curso. A nivel regional, se están implementando planes de desarrollo estratégico en zonas industriales de alto perfil o alto riesgo, que abarcan el sector de la minería y el sector turístico, y aunque estos no sustituyen la necesidad de elaborar planes específicos para el uso del suelo, al menos facilitan las labores en esta dirección. Otros proyectos planificados o en proceso de elaboración apoyan la administración y planificación a nivel municipal e incluyen planes de uso del suelo y la incorporación de aspectos del riesgo de desastres.¹⁰³ No obstante, la promulgación de una ley de ordenamiento territorial será esencial para lograr avances en esta área.

Asentamientos

El SN-PMRD tiene la responsabilidad de identificar a las comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo e implementar medidas para reducir su exposición. Según el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 147-02, el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) es el encargado de desarrollar intervenciones o programas para reubicar a las comunidades en riesgo, mientras que los Comités Municipales y Provinciales son responsables de informar la existencia de asentamientos humanos de alto riesgo a los Comités Regionales para asegurar un financiamiento dirigido a mejorar sus condiciones de vida o a tomar medidas de reubicación.¹⁰⁴

⁹⁹ Ley 147-02, artículo 7.1.

¹⁰⁰ Godínez, Víctor y Jorge Máttar. La República Dominicana en 2030: Hacia una nación cohesionada. CEPAL (2009), págs. 314-315.

¹⁰¹ A pesar de la existencia de la desactualizada Ley No. 6232 de Planificación Urbana.

¹⁰² BID.

¹⁰³ BID, Programa de Prevención de Desastres y Gestión de Riesgos, Banco Mundial/DGODT.

¹⁰⁴ Decreto No. 874-09, artículo 15.3.

La Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales también aborda este problema, prohibiendo los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo propensas a inundaciones, deslizamientos de tierras o que estén contaminadas con sustancias peligrosas, y recalca el rol del Ministerio del Ambiente en el apoyo de la planificación urbana a nivel municipal. Esta ley también enfatiza la responsabilidad del Estado de culminar y financiar los planes de reubicación a través del presupuesto nacional, aunque no proporciona información detallada del proceso para llevarlo a cabo¹⁰⁵.

Es necesario un marco más sólido para las políticas, la planificación y las normas jurídicas relativas a la gestión del ordenamiento territorial que tenga por objeto definir cuáles son las zonas apropiadas para los asentamientos humanos. Se está trabajando en un proyecto de ley adicional para vivienda, asentamientos humanos y edificaciones que a diciembre de 2010 aún no ha sido aprobado. El proyecto tiene como objetivo abordar este problema a través de medidas jurídicas, económicas y financieras más concretas, para garantizar el derecho fundamental y constitucional a una vivienda segura. Este proyecto de ley también incluye la creación de un nuevo organismo que reemplace y actualice el Instituto Nacional de la Vivienda por un organismo a nivel ministerial, así como la formulación de políticas públicas y reglamentos para construir viviendas de bajo costo para la población en situación de pobreza y mejorar los servicios rurales para reducir la migración hacia las zonas urbanas.



Presentación de Informe Síntesis de Adaptación basada en Ecosistemas en República Dominicana. Cruz Roja Dominicana, 2021

¹⁰⁵ Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ley 64-00), artículos 110-112.

ANÁLISIS A NIVEL COMUNITARIO

A. Participación comunitaria y empoderamiento

Los enfoques de la GRD basada en la comunidad abordan el estrecho vínculo entre la pobreza y la vulnerabilidad, y reconocen que las comunidades más pobres son las más vulnerables y las que tienen menos capacidad para reducir sus riesgos de desastres, superarlos y recuperarse. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de que las medidas de RRD no solo sean eficaces para apoyar a las comunidades en caso de desastre, sino para generar iniciativas a largo plazo, desarrollar la resiliencia comunitaria y reducir las vulnerabilidades.¹⁰⁶ En este sentido, una reducción del riesgo de desastres que sea eficaz debe basarse en un enfoque interdisciplinario en todos los niveles, que incorpore una amplia variedad de estrategias integrales y vinculadas entre sí e incluya acciones diversas, desde el trabajo de mitigación a gran escala, como el reforzamiento de infraestructuras públicas, hasta el apoyo del crecimiento de las redes e instituciones que están en primera línea en una situación de crisis y que tienen la posibilidad de actuar sobre los riesgos de desastres naturales y sus consecuencias en la población local.

En la última década, el gobierno central ha estado desarrollando gradualmente un marco legislativo, así como nuevas maneras de modernizar y democratizar el sistema, transfiriendo los procesos de toma de decisiones sobre asuntos locales a las autoridades pertinentes y tomando iniciativas para involucrar la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan. Aunque este proceso está en marcha, muchas partes interesadas afirman que el poder sigue demasiado centralizado y concentrado en el gobierno central y que no existe una visión clara de las decisiones que hay que tomar a nivel central o local, especialmente en relación con la gestión del riesgo de desastres. La formalización de la participación de la sociedad civil en el SN-PMRD también serviría para asegurar que las iniciativas locales estén vinculadas con los procesos regionales y nacionales.

La labor de las organizaciones no gubernamentales de apoyar las comunidades de alto riesgo ha sido fundamental para activar y consolidar sistemas y estructuras locales, sensibilizar a la población y fortalecer las capacidades locales. La participación y el empoderamiento de las comunidades son esenciales para la gestión del riesgo de desastres a nivel local. La implicación de las comunidades no solo es fundamental para desarrollar capacidades de respuesta, sino además para que la comunidad sienta como propias las iniciativas y estas tengan sostenibilidad a largo plazo, sin la cual los proyectos piloto o a corto plazo no pueden ser completamente eficaces. Las organizaciones comunitarias empoderadas, los grupos de voluntarios y otros actores de la sociedad civil que participan en la toma de decisiones, la planificación y la implementación son esenciales para lograr que los servicios estén dirigidos a satisfacer las necesidades locales, así como para conseguir el consenso popular, el apoyo y la legitimidad necesarios para implementar los instrumentos jurídicos, las políticas y la planificación.

¹⁰⁶ Un marco para la seguridad y la resiliencia de las comunidades, IFRC, 2007.

Enfoque de reducción del riesgo de desastres basado en los derechos

Cada vez hay más consenso a nivel internacional para promover enfoques de reducción del riesgo de desastres basados en los derechos, estimulando los cambios legislativos e incorporando la noción del derecho de los ciudadanos a la seguridad y el derecho a la protección ante los desastres causados por el ser humano, aunque este último no se mencione explícitamente en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En la nueva Constitución de la República Dominicana de enero de 2010, el derecho a la protección está vinculado a los derechos generales sociales, económicos y culturales, como el derecho a la vida, la protección de la dignidad humana, el derecho a la libertad y a la seguridad personal y el derecho a una vida digna que incluya vivienda, salud, trabajo y educación. Los derechos de los ciudadanos dominicanos a la seguridad también están consagrados en el derecho a un ambiente sano y seguro para su desarrollo.¹⁰⁷ Si bien la Constitución no recoge explícitamente la protección ante desastres naturales o causados por el ser humano, la Ley 147-02 sí contempla este asunto como principio fundamental para orientar la política de gestión del riesgo de desastres, con el derecho a la vida y a la integridad física, así como a la protección de los bienes materiales, medios de producción y medio ambiente ante posibles desastres y/o acontecimientos adversos.¹⁰⁸ El deber del Estado de proporcionar seguridad y protección a sus ciudadanos también está implícita en estos instrumentos jurídicos.

La información sobre las obligaciones relativas a la aplicación de los derechos y la protección, la rendición de cuentas por las pérdidas en los desastres, la reparación de daños, la recuperación y la reconstrucción continúa siendo imprecisa. Aunque la Ley 147-02 estipula la moratoria o el refinanciamiento del pago de deudas a las entidades públicas que han contraído la deuda antes de la declaración de un desastre, así como incentivos para apoyar la recuperación y la reconstrucción, no incluye información detallada sobre su implementación.¹⁰⁹ Todo parece indicar que la legislación no contempla una compensación rápida y justa, ni disposiciones que permitan la imputación de entidades públicas o privadas que han contribuido, por negligencia u omisión, a aumentar la exposición o las pérdidas causadas por el desastre. La legislación tampoco cuenta con normas o directrices para proveer paquetes de compensación a las familias y las comunidades afectadas.

Aunque internacionalmente hay casos que han sido presentados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para establecer la responsabilidad del Estado por la falta de medidas preventivas y de mitigación para salvaguardar vidas en casos de desastres naturales o causados por el ser humano, hasta la fecha en la República Dominicana no existe jurisprudencia al respecto.¹¹⁰ Por ejemplo, mientras que las autoridades municipales pueden declarar determinadas zonas no aptas para el asentamiento humano si no se adoptan medidas administrativas u operativas para prohibir el asentamiento, es evidente que se pueden establecer vínculos entre la adopción de las medidas necesarias y los daños resultantes, lo que abre un espacio considerable para el derecho legal de exigir estas medidas para evitar la pérdida de vidas, propiedades y medios de vida.

Ciertamente el principio de que la población tiene el derecho fundamental a la protección ha ido ganando adeptos y cada vez hay más actores clave que reconocen la necesidad de concientizar sobre los derechos que tiene la ciudadanía con respecto a la asistencia y la protección antes, durante y después de los desastres, así como de generar una discusión pública en profundidad sobre las causas y las medidas que se pueden llevar a cabo para reducir el riesgo de desastres.¹¹¹ Las responsabilidades del SN-PMRD,

¹⁰⁷ Constitución de la República Dominicana, 2010, artículos 37, 38, 54, 59, 61, 62, 63 y 67.

¹⁰⁸ Ley 147-02, artículo 1.

¹⁰⁹ Ley 147-02, artículo 27.

¹¹⁰ Existen diversos ejemplos, como el caso de Öneriildiz contra Turquía en el que una explosión de metano en un terreno público cerca del valle de Umraniye, Istanbul, destruyó las viviendas cercanas y causó la muerte de 39 miembros de la comunidad (2004); o el caso de Budayeva et al contra Rusia, en el que una serie de aludes de lodo entre los años 1999 y 2000 terminaron por sepultar la ciudad de Tyrnauz a pesar de las continuas advertencias del Instituto Nacional de Meteorología. Marin, Haydée. The Responsibility to protect. ECHO and partners (2010), pp. 19-20.

¹¹¹ Conclusiones del Seminario Técnico, Foro sobre la reducción del riesgo de desastres y Foro sobre prevención y mitigación de desastres naturales, 2010.

desde la prevención hasta la recuperación, están claramente definidas, pero es preciso hacer mayor énfasis en la implementación de acciones que reduzcan la exposición a los desastres y que la presión del sector público aumente para exigir estas acciones. Aunque la concienciación pública se ha incrementado en los últimos años, especialmente después de los desastres más recientes, aún no es suficiente. En la medida en que haya más participación del sector público para expresar el derecho a la protección ante desastres, habrá más impulso para implementar o reformar la legislación relativa a la gestión del riesgo de desastres y fortalecer la GRD en la República Dominicana.

Participación comunitaria

La participación de las organizaciones comunitarias, profesionales o empresariales, y de otros actores de la sociedad civil, son indispensables para orientar las políticas públicas y asegurar que se satisfagan las necesidades y las prioridades de los grupos más vulnerables y marginalizados. La legislación dominicana contempla esta importancia ya que el derecho a la participación en la vida pública está expresado en sus normas jurídicas. Aunque la formulación de las leyes sea responsabilidad del presidente, los senadores, los diputados, el Tribunal Supremo de Justicia y el Tribunal Electoral, la nueva Constitución estipula que los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional para su aprobación.¹¹²

La participación también es un componente fundamental de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), que prevé intervenciones para fortalecer los marcos jurídicos e institucionales con el fin de facilitar la participación ciudadana y promover la implicación de la ciudadanía en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. La END también incluye, particularmente en referencia al nivel municipal, la sensibilización sobre los principios democráticos para mejorar las relaciones entre la población y el Estado y fortalecer la responsabilidad compartida en el desarrollo de políticas públicas y en la expresión de derechos y responsabilidades.¹¹³

Por su parte, la Ley 147-02 contempla la participación en el SN-PMRD de organizaciones tanto comunitarias como de la sociedad civil, con tres representantes de asociaciones comunitarias, profesionales o empresariales que son designados por el presidente de la República para participar en el Consejo Nacional que supervisa y dirige el SN-PMRD.¹¹⁴ La Ley 147-02 contempla también la participación de la sociedad civil con dos representantes de asociaciones comunitarias o empresariales que son seleccionados para participar en los Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.¹¹⁵ La ley también estipula que estos comités pueden convocar a representantes adicionales de la sociedad civil para apoyar la integración de las necesidades comunitarias relacionadas con los desastres y respaldar las iniciativas comunitarias que se estén desarrollando en las zonas geográficas pertinentes.¹¹⁶

Si bien la Ley 147-02 define claramente la participación de actores comunitarios y asociaciones de la sociedad civil, no contempla las funciones de estos, lo que conlleva a una falta de claridad en lo referente a sus roles y responsabilidades dentro del SN-PMRD. Por otra parte, aunque el rol auxiliar de la Cruz Roja Dominicana está definido claramente en la Ley 41-98, como miembro permanente del Consejo Nacional, el CTN y los Comités Regionales, Provinciales y Municipales de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres, esta ley no define el rol de otros actores no gubernamentales. Esto da origen a una falta de coordinación y de la sistematización de información muy valiosa, como es el caso de los estudios de línea de base o los resultados y las lecciones aprendidas de otras iniciativas.

Tampoco hay claridad en cuanto a la consulta a las comunidades y sus aportes a los planes y políticas, aunque la legislación contemple la participación de la sociedad civil en los organismos de toma de decisiones a nivel nacional y subnacional. A nivel nacional, las partes interesadas reconocen que el

¹¹² La iniciativa legislativa popular debe ser presentada por al menos el 2% de los inscritos en el registro de electores para que sea viable. Constitución de la República Dominicana (2010), artículo 97.

¹¹³ Objetivos específicos y Líneas de acción de la Estrategia Nacional de Desarrollo, 2010-2030, Anexo 1.

¹¹⁴ Ley 147-02, artículo 9, punto 26.

¹¹⁵ Ídem, artículo 14, Párrafo II.

¹¹⁶ Ídem, artículo 14, Párrafo II.

Plan Nacional de Emergencias requiere mayores aportes de actores no gubernamentales y que el Plan Nacional de GRD debe revisarse y estar sujeto a una consulta más amplia. A nivel municipal y en las zonas apoyadas por iniciativas de RRD externas, las comunidades sí participan en los Comités Municipales de PMR y en la elaboración de planes municipales cuando estos se desarrollan.

Organizaciones de la sociedad civil

El marco jurídico para la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las comunitarias, está contemplado en la Ley 122-05 para la regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro y en su reglamento de aplicación.¹¹⁷ El objetivo es otorgar personalidad jurídica a las ONG y regular sus funciones para promover más transparencia y garantizar el “interés público” así como generar un entorno que contemple el desarrollo de los intereses de las ONG y su participación civil como un derecho constitucional de la libertad de expresión y asociación.

La Ley 122-05 define a una asociación sin fines de lucro como “el acuerdo entre cinco o más personas físicas o morales, con el objetivo de desarrollar o realizar actividades de bien social o interés público con fines lícitos y que no tengan como propósito u objeto el obtener beneficios pecuniarios o apreciables en dinero para repartir entre sus asociados”. Entre estas están incluidas las organizaciones que proporcionan servicios a terceros, ya sea de asistencia técnica o social, las organizaciones de desarrollo económico, educación, investigación, de derechos humanos y comunitarias.¹¹⁸ Esta ley cubre a más de 10.000 organizaciones y grupos diversos —y a menudo dispersos—, que se caracterizan por no tener fines de lucro, al contrario del sector privado o estatal. Conocidos como “agentes o promotores del cambio”, complementan los servicios sociales estatales implementando programas o proyectos sociales, al tiempo que funcionan como expresión o vehículo de la participación ciudadana.

Como subgrupo, las ONGs están incluidas dentro de la Ley 122-05 y no reciben un trato diferenciado dentro del sector de las asociaciones sin fines de lucro. No existe un consenso general sobre qué es una ONG, puesto que sus funciones varían considerablemente y el término no solo tiene un carácter jurídico sino que además representa una importante dimensión social y, a veces, política. Las ONGs trabajan directamente a nivel comunitario o llevan a cabo programas con financiamiento externo a través de terceros, y su tarea incluye funciones operativas así como iniciativas de abogacía para influenciar las políticas públicas.

La obtención del registro de la incorporación de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales se lleva a cabo en la Procuraduría General de la República por el departamento judicial de Santo Domingo a nivel del Distrito Nacional, o en la Procuraduría General de la Corte de Apelación del departamento correspondiente.¹¹⁹ Dependiendo del tipo de servicio ofrecido, cada organización también debe estar reconocida legalmente por el ministerio o el organismo estatal pertinente.¹²⁰ La Ley 122-05 incluye disposiciones relativas a donaciones, impuestos, intercambio de información y administración general, así como sanciones por el incumplimiento de los requisitos mínimos contenidos en la ley. Las organizaciones también deben cumplir con las normas y reglamentos correspondientes a la(s) zona(s) en las cuales operan.¹²¹

El Decreto No. 40-08 dispone que las organizaciones comunitarias “merecerán una consideración especial”, con respecto a la aplicación de las normas y el cumplimiento de los requisitos para la obtención del registro. Dependiendo del tipo de organización, el decreto dispone que se pueden llevar a cabo modificaciones tomando en cuenta el tipo de servicio ofrecido y los requerimientos mínimos para la prestación de sus servicios.¹²² Aunque algunas organizaciones comunitarias están debidamente registradas a nivel local o municipal, es evidente que muchas de ellas no cuentan con los medios para legalizar la asociación conforme la ley.

¹¹⁷ Decreto 40-08 que establece el Reglamento de Aplicación de la Ley 122-05.

¹¹⁸ Ley 122-05 para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana, artículos 2 y 11.

¹¹⁹ Ídem, artículos 3 y 16.

¹²⁰ Decreto Núm. 40-08, artículo 153.

¹²¹ Ley No. 122-05, artículo 44.

¹²² Decreto No. 40-08, artículo 158.

La Ley 122-05 también establece la creación de un Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro para apoyar la participación de este sector en los programas de desarrollo nacional, regional, provincial y municipal. Dicho centro se estableció en 2009 después de una demora considerable, y solo en 2010 se emprendieron acciones para la divulgación del marco jurídico para las organizaciones sin fines de lucro.¹²³ La plena aplicación de la Ley 122-05 y la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Desarrollo serán sin duda un apoyo fundamental para el avance de iniciativas comunitarias relacionadas con la RRD.

Empoderamiento de las comunidades a través de programas de reducción del riesgo de desastres en República Dominicana

Las comunidades están en primera línea al enfrentar directamente los desastres naturales y sus efectos. Los constantes deslizamientos de tierras, inundaciones y otros acontecimientos generan en las personas un sentimiento de desamparo, sin embargo, las comunidades podrían estar más cohesionadas y ser más resilientes para enfrentar los posibles riesgos si adoptaran las diferentes herramientas y métodos para la RRD.

Los proyectos de reducción del riesgo de desastres basada en la comunidad (CBDRR, por sus siglas en inglés) desarrollados en la República Dominicana con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, como la Cruz Roja Dominicana, Oxfam Intermón, Plan International y otros socios, incorporan un sólido enfoque basado en el empoderamiento comunitario. Mediante el desarrollo de capacidades, los miembros de las comunidades entienden los riesgos a los que se enfrentan, deciden sus propios objetivos y estrategias para la GRD y participan en la elaboración de las medidas necesarias para reducir su exposición al riesgo de desastres, contribuyendo con los recursos pertinentes.

Mientras que anteriormente las iniciativas de GRD estaban a cargo de funcionarios del gobierno, el empoderamiento comunitario impulsa la participación y las acciones de la comunidad para abordar el riesgo de desastres y hacer abogacía sobre sus propias inquietudes, logrando que la RRD no sea un asunto exclusivo de la esfera gubernamental y su influencia. El sentido de apropiación comunitaria es fundamental en estos proyectos, para ayudar a las comunidades a que desarrollen sus propios procesos y prioricen y lideren sus actividades de RRD. Con el objetivo de aumentar la participación, estos proyectos procuran involucrar a todas las partes interesadas, incluidos los grupos vulnerables, y fortalecer los vínculos entre los actores relevantes para mejorar los servicios prestados a la comunidad.

Iniciativas locales en la incorporación de la RRD

El trabajo a nivel comunitario comienza con un análisis participativo llevado a cabo por los miembros de la comunidad y los socios del proyecto, quienes revisan los posibles riesgos, amenazas y vulnerabilidades. La elaboración de mapas de viviendas y recursos comunitarios ayuda a las comunidades a comprender las causas subyacentes y la naturaleza de los riesgos que enfrentan, identifica los recursos que pueden emplear para reducir el riesgo de desastres y proporciona información útil para que las comunidades puedan priorizar actividades a corto y largo plazo para reducir estos riesgos. Las comunidades pueden traducir esta información en acciones para desarrollar iniciativas específicas de reducción de riesgos, ya sea utilizando sus propios recursos comunitarios o a través de la asistencia de los comités de PMR locales u otros actores.

Tras el análisis participativo, la comunidad llega a un consenso y define las diferentes medidas de preparación y mitigación para reducir el impacto de los riesgos. Por ejemplo, la comunidad de la Cañada de Papoy, en el municipio de Barahona, sufría constantes inundaciones causadas por un afluente del río Tunino que atravesaba la comunidad. Después de un proceso de AVC, la comunidad identificó como prioridad la construcción de un canal de 72 metros para dirigir y contener el flujo del agua, y proteger las viviendas cercanas. Los fondos fueron recaudados mediante una colaboración entre la comunidad, la Cruz Roja Dominicana y la municipalidad. Las autoridades locales proporcionaron ingenieros y maquinaria

¹²³ Support to Civil Society Initiatives Programme (PRIL, EU).

pesada, mientras que la comunidad contribuyó con recursos humanos y herramientas ligeras. Entre las acciones complementarias se sensibilizó a los miembros de la comunidad sobre el uso de los terrenos circundantes ya que estos no son aptos para la construcción de viviendas.

También se han llevado a cabo actividades de mitigación en comunidades vulnerables a las inundaciones en el municipio El Limón, provincia de Independencia. Entre estas actividades se hicieron jornadas de limpieza con la participación de los miembros de la comunidad y organismos locales para eliminar los desechos de las zonas públicas y privadas, y despejar los desagües y los canales de irrigación que al bloquearse agravan las inundaciones. Esta iniciativa sirvió para motivar la participación de todos los actores en diferentes niveles, fortaleciendo una plataforma para futuras actividades relacionadas con la RRD.

Con respecto a la capacitación, esta ha abarcado materias fundamentales para desarrollar la capacidad de preparación para desastres, tales como primeros auxilios comunitarios, evaluación de daños y necesidades, gestión temporal de refugiados, y componentes de salud comunitaria (promoción de la salud y la higiene y campañas de prevención de enfermedades como el cólera, el dengue y el paludismo). El trabajo también se ha centrado en el desarrollo de planes de emergencia comunitarios adaptados a los principales riesgos que enfrenta la comunidad. Probar el funcionamiento de estos planes a través de simulacros sirve como aprendizaje de primera mano y para identificar posibles mejoras. Además, estos simulacros involucran a entidades clave como Defensa Civil, la Cruz Roja Dominicana, el Cuerpo de Bomberos, la Policía, la Armada y el Ministerio de Salud, entre otras. Así se logra una respuesta coordinada y un mejor entendimiento de las necesidades locales con respecto a la preparación y respuesta en situaciones de desastre.

Desarrollo de capacidades a nivel comunitario e institucional

Aunque la Ley 147-02 contempla la participación comunitaria dentro de los organismos de toma de decisiones del SN-PMRD, las organizaciones comunitarias no están incluidas como “actores” dentro de este sistema. Sin embargo, la creación de proyectos comunitarios de RRD ha facilitado la formación de redes comunitarias de PMR, las cuales están tendiendo puentes a nivel local e integrando a los actores comunitarios en el SN-PMRD.

Estas redes se reúnen mensualmente para facilitar las actividades a nivel comunitario durante “tiempos de paz” y celebran todas las reuniones necesarias durante situaciones de emergencia. Las redes cuentan con una junta comunitaria y un coordinador elegido por las comunidades que supervisan a los equipos miembros; estos asumen diferentes responsabilidades en áreas clave como la capacitación y la información, la prevención, mitigación y respuesta, la salud, la gestión temporal de refugiados, la seguridad y las evaluaciones de daños y necesidades. Estas redes, formadas por miembros elegidos por las comunidades que representan a grupos de intereses diversos, funcionan para identificar y coordinar los asuntos de la comunidad y presentarlos ante los Comités Municipales de PMR.

La legislación actual no especifica ningún requisito con respecto al uso de la información sobre riesgos, amenazas y vulnerabilidades recolectadas a nivel comunitario y por ello las redes locales asumen la responsabilidad de compartir los resultados de sus análisis a nivel local, vinculando los planes comunitarios con los planes municipales en cuanto a los riesgos y las necesidades que están contemplados dentro del SN-PMRD. Estas redes también facilitan los vínculos entre diferentes partes interesadas para identificar medidas específicas de prevención, preparación y mitigación con el fin de reducir el impacto de riesgos futuros y hacer abogacía para recibir apoyo del gobierno, las ONG y otras organizaciones. Presentando propuestas claras seguidas de un proceso AVC, estos vínculos permiten a las comunidades el acceso al financiamiento, al tiempo que motivan los procesos de empoderamiento reduciendo su exposición a riesgo de desastres.

A nivel institucional, los proyectos de CBDRR también juegan un papel fundamental en la formación, puesta en marcha y fortalecimiento de los Comités Municipales de PMR, proporcionando una valiosa

capacitación y apoyando los vínculos interinstitucionales entre los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados. Este trabajo ha sido fundamental para el desarrollo del SN-PMRD a nivel local y ha demostrado cómo las iniciativas basadas en la comunidad pueden por sí mismas incentivar la consolidación del sistema de “abajo arriba” e impulsar cambios positivos aunque no tengan un mandato legal claro.

Con frecuencia se discuten argumentos de sostenibilidad que afirman que la participación comunitaria es voluntaria y que las prioridades de sus miembros son cambiantes. Justamente, este es un aspecto abordado por el propio proceso de empoderamiento comunitario al promover que la comunidad haga suyas las iniciativas de RRD. En todas las comunidades visitadas, las redes comunitarias se reunían con frecuencia, incluso cuando el proyecto había finalizado, para continuar la coordinación con los organismos que trabajan en áreas relacionadas y para seguir con actividades específicas que requieren poco financiamiento, como las jornadas de limpieza comunitaria. Por ello todos los miembros y los sistemas estaban preparados para una situación de emergencia. Las comunidades empoderadas eran capaces de continuar ejerciendo presiones para lograr los cambios necesarios, reconociendo la responsabilidad conjunta de todos los actores de trabajar para reducir el riesgo de desastres, promoviendo la sensibilización y las acciones, y asegurándose que la voz de la comunidad era escuchada dentro del SN-PMRD.

A través de la movilización de los miembros de la comunidad, las redes permiten a las comunidades asumir colectivamente que la RRD es un asunto que les pertenece, generando confianza para hacer frente y adaptarse a los desafíos como uno de los pasos del proceso continuo de empoderamiento. Existen casos de miembros de la comunidad especialmente relevantes. En cuatro de las seis comunidades visitadas, los miembros de la red se habían posicionado como líderes comunitarios movilizando a la comunidad en materia de preparación, mitigación y respuesta a través de actividades. Este es el resultado de su propia participación en actividades comunitarias de RRD y también de haberse posicionado en entidades gubernamentales a nivel municipal. Este hecho no solo coloca a la comunidad al frente de la gestión de sus propios asuntos, asegurando una mayor participación en los organismos de toma de decisiones, sino que también logra un sentido positivo de apropiación sostenible y a largo plazo de las iniciativas de GRD, contribuyendo a la consolidación de la CBDRR en la República Dominicana.

B. Información disponible a la comunidad

El acceso a la información es un requisito básico para el empoderamiento comunitario. Uno de los motivos por el que las personas se sienten impotentes es la falta de información —en lenguas locales, formatos comprensibles y lugares accesibles— sobre los servicios que las afectan directamente. Las comunidades también desean involucrarse en la toma de decisiones locales. Mediante la Ley 200-04 de Libre Acceso a la información pública, el gobierno tiene como objetivo asegurar que los ciudadanos tengan el derecho a la información (con algunas excepciones) que maneja el sector público, incluida la información proveniente de los ministerios competentes, los consejos locales, las escuelas, los hospitales, etc.¹²⁴

Algunos organismos han establecido unidades centrales que proporcionan acceso público a la información y existen sitios web con documentos digitalizados que son de dominio público. Aunque se puede decir que existe una cantidad considerable de información sobre riesgo de desastres, aún no existe un sistema centralizado de información que gestione este tipo de datos, como ya se ha mencionado anteriormente. También existe una cantidad significativa de información recolectada localmente, pero hay marcadas diferencias entre las distintas autoridades con respecto a cómo esta se debe publicar, así como a su calidad, accesibilidad y utilidad para los ciudadanos. Asimismo, como han observado las partes interesadas, la información sobre proyectos de CBDRR y sus resultados, así como los materiales de capacitación y sensibilización, no siempre son accesibles para los socios o la población general.

¹²⁴ Ley 200-04 de Libre Acceso a la información pública.

Los principales medios de comunicación, incluidas las transmisiones locales, la prensa, los medios *online* y, más recientemente, los SMS, también tienen un papel fundamental como influenciadores, no solo para transmitir alertas en casos de desastre, sino además para divulgar campañas a largo plazo de preparación y respuesta. Si bien se reconoce la importancia de diversos canales, como las radios comunitarias y los sitios web como formas alternativas de difundir información, aparentemente todavía no existe un marco orientativo para las iniciativas de GRD en los medios de comunicación. No obstante, esta brecha ha sido reconocida a través de propuestas para diseñar una estrategia nacional de comunicación de GRD, con el fin de dirigir el trabajo en esta área y formalizar el papel de los medios de comunicación en el manejo de información sensible, ya sea durante las crisis o a través de iniciativas de prevención y preparación a largo plazo.¹²⁵

Educación para la gestión del riesgo de desastres

El sector de la educación tiene un papel muy específico en la GRD, puesto que este sector está distribuido por todo el país y cuenta con altos niveles de participación. La Ley General de Educación (Ley No. 66-97) contiene una referencia específica al papel del Estado en la promoción y provisión de información y la capacitación en reducción del riesgo de desastres, así como en la promoción de valores que contribuyan a conservar y proteger el medio ambiente y en el reconocimiento del papel de los centros educativos como promotores de la organización comunitaria para motivar un cambio positivo en la sociedad.¹²⁶

El Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) es un actor clave en la promoción de la GRD y, particularmente, en apoyar el cambio de enfoque para centrarse en la prevención, la preparación, la mitigación y la recuperación y no solo en la respuesta. La GRD está incluida como objetivo transversal del segundo Plan Decenal de Educación 2008-2018 que abarca planes para proteger a las escuelas de riesgos naturales, promover la enseñanza y la sensibilización sobre reducción de riesgos y consolidar las escuelas como centros de CBDRR. El MINERD ha elaborado un plan estratégico de GRD y ha establecido una Unidad de Gestión de Riesgos a nivel nacional formada por distintos actores para trabajar en el desarrollo y la implementación de actividades. Entre algunas de las acciones en curso está una evaluación preliminar y parcial de la estructura de las escuelas en zonas vulnerables, el desarrollo de protocolos de alerta y de directrices para la estandarización de los planes de seguridad en las escuelas, y la elaboración de indicadores de avances sobre la inclusión de la GRD en el plan de estudios de la escuela primaria.¹²⁷

Si bien se han hecho algunos avances hasta la fecha, tanto la ley como los planes han sido implementados solo parcialmente, puesto que no hay suficientes recursos disponibles para las mejoras generales y básicas en materia de educación ni para la consolidación de prácticas de GRD en centros educativos a nivel local. En este sentido, la cooperación exterior ha sido fundamental para la implementación de iniciativas recientes en el sector educativo, abarcando el desarrollo de planes de seguridad escolar, la capacitación de profesores y alumnos y la elaboración de materiales didácticos.¹²⁸ Las autoridades escolares y las organizaciones sociales reconocen que aunque se han logrado algunos avances, todavía queda mucho por hacer. El terremoto de Haití de 2010 también tuvo un gran impacto y sacó a la luz la necesidad de contar con sistemas de alerta, planes de evacuación y medidas de mitigación, así como estrategias para incorporar a los estudiantes haitianos provenientes de familias afectadas directa o indirectamente por el terremoto y sus secuelas. A grandes rasgos, hasta la fecha las iniciativas han sido de carácter conservador y se han centrado en los riesgos relacionados con desastres recientes. Resulta evidente que se necesitan enfoques multirriesgos a largo plazo que estén adaptados a los riesgos específicos de cada escuela, así como un enfoque que incorpore de forma coherente a los diferentes niveles educativos. No son pocos los desafíos que se deben superar, debido a la complejidad del sistema que requiere una

¹²⁵ CNE.

¹²⁶ Ley General de Educación (Ley No. 66-97).

¹²⁷ Congreso Nacional.

¹²⁸ MINERD, con el apoyo de actores como UNICEF y PNUD, así como Plan International, World Vision, Oxfam Intermón y Save the Children, en el marco del Programa de preparación ante desastres de la Comisión Europea (DIPECHO I). La DGODT también está desarrollando iniciativas en el sector educativo en el marco de su Programa de Gestión de Riesgos y Prevención de Desastres con el apoyo del BID.

inversión significativa en componentes primordiales como la capacitación del profesorado, materiales de formación apropiados e infraestructuras básicas.

Está claro que el sistema educativo en su conjunto debe tomarse en cuenta al revisar la implementación de los objetivos de RRD, y que se requieren mejoras generales y sistemáticas en este sector. Según La Ley General de Educación, todos los ciudadanos tienen derecho a una educación básica obligatoria que tiene una duración de ocho años y normalmente comienza a los seis años. Los últimos datos indican que aunque se han hecho avances significativos en los últimos veinte años, la República Dominicana está aún lejos de alcanzar la educación universal primaria, con solo el 75,8% de niños y niñas que finalizaron el ciclo de educación primaria en 2009.¹²⁹ En cuanto a la educación preescolar, aunque está definida como obligatoria por la Constitución de 2010 —lo que podría tener una influencia positiva sobre la asistencia a la escuela primaria— el gobierno no prevé que este Objetivo de Desarrollo del Milenio pueda ser alcanzado para el año 2015.¹³⁰

Los problemas en las zonas rurales son particularmente graves y las consecuencias de la pobreza se ven claramente reflejadas en las escuelas. Algunas ofrecen educación solo hasta el tercer o cuarto grado y se estima que un 70% de las escuelas secundarias se ven forzadas a compartir sus instalaciones y horarios con las escuelas primarias, lo que genera una fuerte presión sobre el limitado espacio físico y reduce la calidad de la enseñanza recibida. Aunque la Ley General de Educación estipula que no menos de un 4% del PIB debe ser asignado al gasto público en la educación preescolar, primaria y secundaria, y la Constitución dicta que la inversión en el sector educativo debe ir en aumento y ser sostenible, el gasto público no ha logrado cumplir estos objetivos.¹³¹ La presentación en 2010 de un proyecto de ley de presupuestos para 2011 generó un intenso debate en el que la sociedad civil exigía que se respetaran los compromisos exigidos por la Coalición Educación Digna, formada por 203 organizaciones y grupos no gubernamentales de todo el país.¹³² El monto anual asignado a la educación (2,37%) y el presupuesto anual del sector público continúa bajo revisión en febrero de 2011. Hasta que no exista una inversión mínima en todo el sistema educativo es probable que los avances para fortalecer la GRD en el sector de la educación continúen siendo inciertos.

C. Incentivos para reducir el riesgo de desastres

La legislación actual no contempla incentivos para que las comunidades reduzcan su exposición al riesgo de desastres, aunque algunas comunidades están motivadas —por haber participado en proyectos de CBDRR o por iniciativa propia— a tomar medidas para reducir los riesgos. Ciertamente el conocimiento y el aprendizaje estimula significativamente la sensibilización pública para la RRD local, pero los incentivos también juegan un papel fundamental en la promoción de prácticas de RRD. Se precisan instrumentos legales sólidos y mecanismos apropiados de aplicación y sanciones para incentivar y al mismo tiempo desincentivar actividades específicas que afectan los niveles de riesgo de desastres. Estos instrumentos abarcan el desarrollo de microcréditos para ayudar a transferir el riesgo de los individuos a mecanismos más sostenibles basados en el mercado, así como préstamos y pago de los servicios proporcionados por el sector privado o la implementación de proyectos de desarrollo a largo plazo. Todas estas medidas pueden servir para cambiar modos de pensar y brindar fondos valiosos para la RRD.

Ordenamiento territorial y reubicación

Con la falta de planes de ordenamiento territorial a nivel provincial o municipal, la planificación a nivel local se lleva a cabo sin desarrollar procesos sólidos o consolidados. Si bien algunas autoridades municipales emiten órdenes para el uso del suelo, en muchos casos no hay suficientes recursos humanos

¹²⁹ Objetivos de Desarrollo del Milenio: Reporte de Monitoreo 2010, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2010, pág. 47.

¹³⁰ Constitución de la República Dominicana (2010), artículo 63 y Objetivos de Desarrollo del Milenio: Reporte de Monitoreo 2010, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2010, pág. 20.

¹³¹ Ley No. 66-97, artículo 197 y Constitución de la República Dominicana (2010), artículo 63, punto 10.

¹³² Según una encuesta llevada a cabo por GALLUP, en la actualidad el 91% de los encuestados piensan que el gasto del 4% del PIB para la educación es necesario. GALLUP-Hoy en "Senate approves budget without 4 % for education," Latin America Education International, 2010.

y financieros para aplicar las sanciones necesarias, lo que debilita la legislación actual. En dos de las comunidades visitadas, el ayuntamiento ha evaluado los suelos y los ha declarado como no aptos para los asentamientos humanos debido a los deslizamientos de tierras previos y actuales. Sin embargo, la falta de inspecciones regulares y de sanciones, así como otras opciones viables, significa que no solo las familias continúan viviendo en estas zonas, sino que además se siguen desarrollando asentamientos en zonas de alto riesgo no aptas para construir viviendas.

Existen pocas disposiciones jurídicas en la actualidad que ayuden a la reubicación de las familias de estas zonas. Algunas de estas familias consiguen alojarse con familiares y amistades en otros lugares, pero a veces solo es posible quedarse en la zona y estar atentas a lo que suceda. En la comunidad de La Torre, ubicada a orillas del río Yuna, algunas familias se han mudado a hogares de familiares una vez que sus viviendas se han vuelto inestables debido al deslizamiento de tierras. Otras familias permanecen en zonas con grietas en los suelos que amenazan los cimientos y la estabilidad de las viviendas, arriesgándose a que las estructuras se deslicen en el río. Los líderes del distrito El Limón comentan cómo algunas familias que vivían en zonas muy vulnerables a las inundaciones se han reubicado en otros lugares más seguros dentro de la propia comunidad a pesar de no haber recibido ayuda formal. Tres familias pudieron reubicarse alquilando sus propiedades a migrantes haitianos recién llegados a la zona. Aunque estas tres familias han encontrado una solución, está claro que el riesgo ha sido transferido a otros miembros de la comunidad más vulnerables, y existe un número creciente de familias que están buscando soluciones similares en la medida en que aumenta la migración a esta región.

Un caso reciente pone de manifiesto la ayuda del gobierno en la reubicación de familias que viven en zonas de alto riesgo después de que ha ocurrido un desastre. En febrero de 2009, las fuertes y constantes lluvias ocasionaron el desbordamiento del río Licey, lo que generó varios deslizamientos de tierras y causó el colapso de una mina de caliche (depósito de carbón) sepultando cerca de 100 hogares y comercios, dañando más de 250 viviendas y desplazando a más de 2.500 personas de los sectores El Chorro, Los Cocos, el Vaticano, Loma y Arroyo del Toro, en el municipio de Tamboril, provincia de Santiago. Las grietas visibles en las edificaciones que fueron detectadas alertaron la evacuación de la zona y afortunadamente no hubo pérdida de vidas.¹³³ En diciembre de 2010, el Instituto Nacional de la Vivienda comenzó la tarea de construir las primeras 256 viviendas en una zona segura de los alrededores para reubicar a las 400 familias afectadas. Esta iniciativa fue aplaudida como una solución para el problema de las familias desplazadas, lo cual pone de relieve la continua postura reaccionaria del gobierno. Hasta la fecha no se ha hecho suficiente énfasis en reducir el riesgo de las familias ubicadas en zonas claramente vulnerables y se han puesto en marcha muy pocos mecanismos para asegurar que las personas no construyan sus viviendas en estas zonas.

Aunque se han llevado a cabo proyectos de preparación para desastres para ayudar a las familias a prepararse para (y hasta cierto punto, mitigar) el riesgo de desastres futuros, es evidente que no se reducirá la vulnerabilidad significativamente hasta que no se tomen las medidas necesarias para reubicar a estas familias en zonas seguras. Mientras existan pocas opciones asequibles para que las familias se puedan reubicar o, al menos, reducir su exposición al riesgo de desastres, muchas de ellas continuarán dependiendo de ayudas externas una vez que la catástrofe ha ocurrido.

Implementación de los reglamentos de edificaciones

Como ya se mencionó anteriormente, los reglamentos de edificaciones han sido reemplazados de manera informal por nuevos reglamentos que esperan su aprobación por el Congreso. Estos ya están circulando y siendo utilizados por grandes empresas de construcción. La autoridad para aplicar los reglamentos y supervisar las obras de menor tamaño y las edificaciones privadas se ha asignado nuevamente a las autoridades municipales, pero su implementación sigue siendo esporádica. Aunque algunas inspecciones ad hoc se están llevando a cabo en los municipios más grandes, estas no han

¹³³ CNE, Comienza el proyecto para los afectados en Carlos Díaz, El Sol de Santiago (21 de enero 2011).

comenzado en los municipios más pequeños y la supervisión es escasa o nula en las comunidades más marginalizadas que hemos visitado.

Todas las partes interesadas reconocen la necesidad de aumentar las sanciones y los mecanismos de aplicación de las normas, especialmente tras el terremoto de Haití, que trajo a la luz la vulnerabilidad a los riesgos sísmicos de muchas edificaciones públicas y privadas del país. A nivel nacional, el MOPC lamentó la falta de ingenieros calificados en el sector público para llevar a cabo las inspecciones, así como la falta de fondos necesarios para implementar o garantizar la aplicación de los mecanismos a nivel local, lo que indica que en la práctica “muchas personas pueden construir lo que quieren y donde quieren” sin ningún recurso legal.

Pólizas de seguros

Aunque se ha reconocido la necesidad de hacer énfasis en los programas que previenen las pérdidas causadas por desastres, prácticamente no se ha tenido en cuenta la necesidad de apoyar programas mancomunados de riesgos o de transferencia de riesgos que podrían proporcionar seguridad asequible para las personas con menos recursos. Existe una gran disponibilidad de seguros de riesgo personal (por ejemplo, para gastos funerarios), pero la mayoría de los hogares y negocios no pueden permitirse un seguro comercial que cubra el riesgo de desastres. Sin duda la existencia de seguros para los sectores más prósperos de la sociedad no significa que estos estén fácilmente disponibles o priorizados para los sectores más pobres. En lugar de contratar una póliza, muchas personas dependen del apoyo familiar o público, que puede no estar disponible para casos de daños a gran escala. La falta de un seguro público o privado lleva a las personas a pedir préstamos, vender su ganado y otros bienes, o involucrarse en actividades de menor riesgo (o menor rendimiento) para reducir su exposición a los fenómenos extremos, lo que agrava la pobreza y la vulnerabilidad ante los riesgos futuros.

Las opciones de cobertura incluyen la protección de cultivos ante posibles daños, como la que proporciona el Banco Agrícola adquirida por dueños de grandes plantaciones. Sin embargo, hay pocas pólizas disponibles para los cultivos dada la vulnerabilidad específica del país a las inundaciones y huracanes, entre otros fenómenos, y a la alta probabilidad de daños en los cultivos en casi cada estación. En este sentido, adquirir una póliza para una gran plantación de arroz es mucho más accesible que una póliza que cubra los daños de un pequeño terreno de siembra de melones, por ejemplo.¹³⁴

Instrumentos de financiamiento para la recuperación y el desarrollo a largo plazo

Los préstamos o el financiamiento de microcréditos para apoyar el desarrollo a largo plazo o el proceso de recuperación después de un desastre también pueden funcionar como iniciativas para que las comunidades reduzcan su exposición al riesgo de desastres. Según los datos, existen unas 365.000 micro, pequeñas y medianas empresas en el país. Estas iniciativas son fundamentales para el desarrollo económico puesto que generan un millón de empleos e ingresos estimados en 27% del PIB del país.¹³⁵ No obstante, el desarrollo de políticas en el sector público y privado continúa siendo débil, sin un marco legal sólido que apoye el crecimiento de estos negocios, con pocas directrices para la implementación de instrumentos de financiación estables y apropiados, y con falta de criterios o normas que regulen el tamaño y el alcance de estos emprendimientos.

Los agentes estatales y organizaciones no gubernamentales que proporcionan apoyo financiero y otros recursos a la pequeña empresa han aumentado considerablemente en la última década y actualmente existe una gran variedad de instrumentos financieros proporcionados por prestamistas públicos y privados.¹³⁶ El apoyo financiero puede ayudar a las familias, los agricultores y los negocios más desfavorecidos a dispersar sus riesgos, aumentar su capacidad crediticia y asegurar sus medios de vida. Pero la alta demanda de los pequeños comercios para adquirir préstamos, así como para registrar títulos

¹³⁴ Ministerio de Agricultura.

¹³⁵ Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME).

¹³⁶ El Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME) es el principal instrumento gubernamental para apoyar estos negocios, establecido por el Decreto Núm. 238-97.

de propiedad sobre la tierra, a menudo significa que las personas sin tierra y aquellas que están viviendo en asentamientos ilegales no son elegibles para los préstamos tradicionales y por ello recurren a costosos prestamistas del sector privado como último recurso. En este sentido, el apoyo de donantes para el desarrollo de programas de medios de vida que incluyan requisitos —o incentivos— para la prevención de desastres como parte de una gestión de riesgos integral podrían reducir las pérdidas humanas y económicas de la población más desfavorecida.¹³⁷

Protección del medio ambiente

Existe una estrecha relación entre la recuperación en casos de desastre, los programas de apoyo a los medios de vida y las iniciativas que están centradas en, o incorporan elementos de, la protección del medio ambiente y/o la adaptación al cambio climático.

Uno de los aspectos centrales de la protección del medio ambiente son las propuestas para la remuneración de la población local por llevar a cabo servicios ambientales, basadas en el principio de que aquellos que generan estos recursos deben recibir una compensación económica. A cambio de la protección de los recursos naturales, los proveedores de servicios pueden tener la posibilidad de tener unos medios de vida productivos y dignos. Estas propuestas incluyen proyectos para proteger las cuencas hidrográficas o iniciativas de conservación de los bosques. La Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ley No. 64-00) asigna al Ministerio de Medio Ambiente el rol de definir el valor de los servicios medioambientales proporcionados por los recursos naturales del país (captación de CO₂, reducción del efecto invernadero, estabilización del clima y uso de energías renovables), así como de elaborar las normas y los mecanismos necesarios para la remuneración de los servicios ambientales. Se están llevando a cabo proyectos piloto que incluyen el pago a la población local por la conservación de bosques y el manejo adecuado de los recursos hídricos en la Cuenca Yaque del Norte, a través de mecanismos de financiamiento, reglamentos y sistemas de monitoreo.¹³⁸

Otros proyectos han contemplado acciones para apoyar los procesos de recuperación después de desastres recientes (como las tormentas tropicales Noel y Olga en 2007). Entre estos se encuentran los proyectos de reforestación con mano de obra local para la limpieza, la siembra y el mantenimiento de bosques afectados por las tormentas, y las tareas de mitigación de riesgos de crecidas y deslizamientos de tierras en las zonas desforestadas de la Región Enriquillo.¹³⁹ Algunos habitantes son contratados temporalmente por días, pero existen empleos permanentes, especialmente cuando las acciones se combinan con iniciativas de seguridad alimentaria a largo plazo en zonas circundantes sin protección, activando la producción local para la subsistencia y los fines comerciales. No obstante, las partes interesadas reconocen que el mercado de los servicios ambientales es muy limitado y que se necesita desarrollar planes de ordenamiento territorial que puedan regular el uso del suelo e incentivar el uso de recursos sostenibles, así como consolidar el marco jurídico necesario para asegurar la eficacia del monitoreo y de la asignación de recursos financieros para estas transacciones.

También se han dado pasos para proporcionar incentivos a las prácticas ambientales sostenibles, como la producción de agua potable y el ahorro de agua y energía. La remuneración por la captura de carbono en conformidad con el Mecanismo de Desarrollo Limpio es otra posible fuente de financiamiento para los servicios ambientales supervisados por el Consejo Nacional para el Cambio Climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CNCCMDL). No obstante, este tipo de esquema y la organización requerida para el monitoreo y la verificación del pago por la captura de carbono a nivel comunitario quizás limitaría la participación comunitaria.

Otras medidas incluyen sanciones para desincentivar el uso de vertidos de agentes contaminantes, así como sanciones para la degradación del medio ambiente, tal y como establece la aplicación de la Ley 64-00 bajo el lema “el que contamina, paga”. Esta ley dicta las normas para la aplicación de sanciones y

¹³⁷ FUNDESUR / Programa de recuperación posterior al desastre del PNUD.

¹³⁸ GIZ y MMARN.

¹³⁹ FUNDESUR.

acuerdos institucionales para su implementación a nivel provincial, municipal y local. Hasta la fecha, el Ministerio de Medio Ambiente ha establecido oficinas en 32 provincias para supervisar las acciones y los mandatos dentro de sus jurisdicciones y se están haciendo esfuerzos para establecer oficinas de gestión del medio ambiente a nivel municipal. Las partes interesadas indican que las inspecciones se están llevando a cabo y las sanciones se están aplicando en casos específicos (aunque no de forma sistemática) en proyectos de gran envergadura que pudieran tener efectos adversos sobre el medio ambiente o en las zonas protegidas.

No obstante, una de las preocupaciones expresadas por actores gubernamentales y no gubernamentales es la aparente facilidad con la que se incumplen las leyes ambientales. Por ejemplo, la rápida deforestación de grandes zonas de la provincia de Independencia para la producción de carbón no ha tenido ningún tipo de control, lo que ha llevado a convoyes que han tenido que rodear innumerables bloqueos en la vía y a una coalición de las autoridades para el paso de mercancías por la frontera destinadas al mercado haitiano. Tal y como afirma un miembro de la comunidad: “todos tenemos que trabajar juntos para acabar con esta práctica que está poniendo en riesgo a nuestras comunidades. Esta es una responsabilidad conjunta que no lograremos a menos que cada cual haga lo que tiene que hacer.” En este sentido, no solo es necesario contar con marcos institucionales y jurídicos más sólidos, sino además contar con el compromiso para aplicarlos.

Los incentivos pueden proporcionar canales opcionales para reducir el riesgo de desastres a nivel local, apoyando la seguridad de las poblaciones vulnerables y favoreciendo los medios de vida y la seguridad alimentaria a largo plazo. Sin embargo, está claro que se debe analizar en profundidad las prioridades y necesidades locales para poder crear incentivos eficaces. La mayoría de las familias tienen que tomar decisiones difíciles con recursos limitados, por ello los incentivos deben proporcionar soluciones asequibles y rentables para que tengan viabilidad.



Trabajo en conjunto entre voluntarios, dentro del corredor humanitario. Cruz Roja Dominicana, 2022.

CONCLUSIONES

En la última década, la República Dominicana ha hecho avances en el desarrollo y la implementación progresiva de la legislación relativa a la reducción del riesgo de desastres. Estas iniciativas han sido fundamentales para la integración de la RRD en los planes de desarrollo y la consolidación de un enfoque más integral para la protección de las poblaciones vulnerables. No obstante, aunque la RRD tiene una clara prioridad dentro de los planes nacionales, se requiere fortalecer los marcos jurídicos e institucionales, así como su aplicación a nivel nacional y subnacional. Se ha avanzado con el apoyo fundamental de socios externos, y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales están dedicando grandes esfuerzos en esta área. Estas iniciativas abordan las preocupaciones principales relatadas por las partes interesadas internas y externas acerca de lo que significa un esfuerzo continuo y a largo plazo para fortalecer el SN-PMRD frente al riesgo de desastres.

Para muchos actores, el asunto más importante continúa siendo el reto de que los actores que integran el SN-PMRD adopten un enfoque de GRD que sea más holístico en todos los niveles y prioricen acciones específicas para la prevención y mitigación de desastres a mediano y largo plazo. A pesar de los datos que afirman que el beneficio humano y económico de la inversión en esta área es enorme, la mayor parte de la asistencia se sigue prestando después de que ha ocurrido un desastre. Queda mucho por hacer para generar el cambio de perspectiva hacia un enfoque más integrado de la gestión de desastres.

Marco legislativo y de políticas

A pesar de que la Ley 147-02 establece un marco extenso y algunas leyes sectoriales cubren algunas áreas específicas, sigue habiendo importantes lagunas en esta área.

- Se ha avanzado poco en el desarrollo y/o consolidación de políticas fundamentales que establece la Ley 147-02:
 - o Una política exhaustiva y un plan de GRD para orientar las acciones del SN-PMRD, incorporando un enfoque integral y a largo plazo para reducir la vulnerabilidad.
 - o La activación y el uso del FN-PMRD para la RRD mediante la PMR.
 - o El establecimiento de un Sistema Integrado Nacional de Información.
- Si bien se ha avanzado en el desarrollo de leyes para la integración del riesgo de desastres en los planes de desarrollo, todavía existen áreas que no siempre están comunicadas o no son compatibles entre sí, especialmente en la superposición de asuntos relacionados con roles y mandatos.
- Las responsabilidades y funciones en estas áreas no están bien definidas, sobre todo en lo que respecta a la recuperación y la reconstrucción.

- Existen lagunas de legislación en áreas importantes, particularmente en el ordenamiento territorial, la planificación y la construcción, que contribuyen de manera significativa a la vulnerabilidad de la población.
- La Ley 147-02 y sus reglamentos no contemplan la exigencia de deberes ni las sanciones por el no cumplimiento de la ley que sean aplicables al servicio civil en todos los niveles, lo que plantea dudas sobre la autoridad jurídica y la rendición de cuentas.
- Si bien algunas leyes sectoriales, por ejemplo, sobre edificación y gestión del medio ambiente, incluyen normas que establecen sanciones, no existen suficientes mecanismos de aplicación para asegurar el cumplimiento cabal de las mismas a nivel local, por lo que se infringen muchas leyes en este nivel.

Acuerdos institucionales para la reducción del riesgo de desastres

- Los actores y los organismos de coordinación del sistema SN-PMRD a nivel nacional y subnacional no han recibido los fondos suficientes para cumplir con las tareas establecidas por la Ley 147-02. Tampoco los han recibido las autoridades locales para poder cumplir con los servicios mínimos que incluyen tareas fundamentales como las labores de mitigación en las comunidades.
- No ha habido un entendimiento íntegro de los roles y responsabilidades entre los actores del SN-PMRD a nivel nacional y subnacional, especialmente en lo relativo a la prevención, mitigación y preparación.
- Existe un marcado énfasis en los acuerdos institucionales a nivel gubernamental que hacen poca referencia a la sociedad civil y a la asistencia internacional, los cuales son de un valor incalculable para la consolidación del SN-PMRD y la implementación a nivel local.
- Existe un vacío de legislación vinculante o de políticas claras —con algunas excepciones de procedimientos internacionales— en lo que respecta a las funciones, responsabilidades, coordinación e intercambio de información con los medios de comunicación, el sector privado y la sociedad civil.

Análisis del nivel comunitario

En algunas zonas de alto riesgo se han llevado a cabo numerosas iniciativas apoyadas por actores externos para la consolidación e implementación de la reducción del riesgo de desastres y el fortalecimiento de la gestión de riesgos a nivel comunitario. En este sentido, como ya se ha mencionado, aunque la legislación establece claramente la participación de la sociedad civil en el SN-PMRD en todos los niveles, no hace referencia a los roles y responsabilidades específicos, lo que ocasiona problemas de coordinación y de intercambio de información, así como una falta de resultados sistematizados.

El desarrollo de iniciativas basadas en la comunidad ha sido fundamental para la participación y el empoderamiento de las poblaciones locales y ha ayudado a las comunidades a sentir estas iniciativas de RRD como propias. Las redes comunitarias establecidas durante estos programas se han integrado dentro del SN-PMRD a nivel municipal, generando un espacio para la participación comunitaria en la toma de decisiones locales y en la articulación de las necesidades y las inquietudes de las comunidades. El establecimiento de estas organizaciones ha sido esencial para la consolidación de la CBDRR y ha supuesto llenar el vacío, aún de manera informal, en el marco legislativo en relación con el desarrollo de la RRD a nivel local. Cabe destacar que los proyectos de CBDRR también han servido para fortalecer e incentivar la activación a nivel municipal de los Comités de PMR, que han actuado como un importante agente de cambio y han ayudado a la consolidación del SN-PMRD desde las bases.

Por otra parte, aunque la legislación apoya la descentralización de las funciones a nivel regional y la participación ciudadana en la toma de decisiones locales relacionadas con la GRD, hasta la fecha la

mayoría de las partes interesadas reconocen que el poder está demasiado centralizado en el gobierno. El continuo empoderamiento de las comunidades es fundamental para la consolidación de la GRD en la República Dominicana, no solo en el desarrollo de la capacidad de primera línea, sino en el fortalecimiento del consenso popular y el apoyo de planes, políticas y leyes.

Aunque ha habido iniciativas para integrar a la sociedad civil dentro del SN-PMRD, siguen existiendo las siguientes brechas:

- Los roles y responsabilidades dentro del SN-PMRD no están definidos claramente, a pesar de que la legislación contempla la participación de la sociedad civil en el sistema. Tampoco están definidos estos roles en áreas específicas como la identificación y el monitoreo de riesgos, la alerta temprana y las actividades de prevención, preparación y mitigación a nivel local.
- Si bien la legislación actual contiene importantes disposiciones relativas a los derechos de los ciudadanos, que incluyen el derecho a la protección ante desastres, no establece las obligaciones del Estado con respecto a la aplicación de estos derechos ni la rendición de cuentas por las pérdidas y la reparación de los daños causados por desastres.
- Es preciso trabajar más en la sensibilización ciudadana para que las personas conozcan su derecho a la protección, antes, durante y después de que ocurre un desastre, y comprendan la naturaleza y las causas del riesgo de desastres, las medidas que se pueden tomar para reducir la exposición y la importancia de la presión ciudadana para que el gobierno cumpla con estos derechos básicos.
- La aplicación de la legislación no contempla los mecanismos apropiados —o los medios para su aplicación a nivel local— para la gestión del uso del suelo, la construcción y el medio ambiente. Estos mecanismos podrían actuar como importantes incentivos para la reducción del riesgo de desastres.
- También existen pocas disposiciones formales para incentivos adicionales en materia de requisitos de pólizas de seguro u otros instrumentos financieros. En este sentido, las buenas prácticas de los proyectos piloto que se están llevando a cabo para incentivar la participación comunitaria —especialmente en lo relativo a la recuperación y los programas de desarrollo a largo plazo— podrían proporcionar referencias útiles para el desarrollo de enfoques más específicos e integrales.

ANEXO A: LISTA DE PERSONAS Y ORGANISMOS CONSULTADOS

Gobierno Nacional

Defensa Civil

Mayor general Luis A. Luna Paulino, director ejecutivo de Defensa Civil y presidente de la Comisión Nacional de Emergencias.

Modesto Berroa de Aza, Departamento Legal.

Comisión Nacional de Emergencias (CNE)

Nerys Vanderhorst, secretaria ejecutiva.

Comité Técnico Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos

Mercedes Feliciano, coordinadora del Comité Técnico de Emergencias y directora de la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres, Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

Centro de Operaciones de Emergencia (COE)

Brigadier General Juan Manuel Méndez García, director del COE.

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Jean Alexei, abogado del Departamento Legal.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Dr. Miguel Pichardo Olivier, subsecretario de Estado, viceministro de Relaciones Exteriores y director del Departamento Legal

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)

Nelson Toca, viceministro de Planificación.

Franklin Labour, director general de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Omar Rancier, responsable de Ordenamiento Territorial y Políticas y Planes de Desarrollo.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

Ingeniero Mayobanex Escoto, viceministro de Obras Públicas.

Armada de República Dominicana

Vicealmirante Abelino Cabrera, Armada de República Dominicana.

Capitanes Emilio Recio y Jesús Abelino, oficiales de la Armada.

Gobierno Nacional

Guadalupe Valdéz, senadora nacional (ex viceministra de Participación Comunitaria en el Ministerio de Educación).

Consejo Nacional para el Cambio Climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio

Omar Ramírez Tejada, secretario de Estado y vicepresidente ejecutivo del Consejo Nacional.
Víctor García, director de la Oficina Nacional para el Cambio Climático.
Hanna Viuhko, oficial de Programas.

Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)

Rafael Almonte, consultor general de la Dirección Ejecutiva.
Beatriz Alcántara, responsable de Gestión Territorial.

Liga Municipal Dominicana (LMD)

Antonio Santos, director de Relaciones Intermunicipales.

Gobierno Local

Provincia de Independencia

Gobernador Marco Manuel Santana Pérez.
Alcaldesa Remedios Antonio Pérez Medrano, ayuntamiento, distrito Limón, municipio Jimaní.
Alcalde Pascual Peña Benítez, ayuntamiento, distrito La Descubierta, municipio Jimaní.
Domingo Peña, representante regional del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI).
Nelina Trinidad, directora de la escuela secundaria de Jimaní.
Comandante Idelfonso Medrono, Policía Nacional de Jimaní.
Teniente coronel Sebastián Miguel Peña Pérez, Cuerpo de Bomberos de Jimaní.

Provincia de Barahona

Dr. Luís Antonio Peña, representante del gobernador.
Alcalde Noel Octavio Suberví Nin, Ayuntamiento Municipal de Barahona.
Ángel Macías, director de Obras Públicas, ayuntamiento, municipio de Barahona.
Dr. Miguel Melo, director regional de Medio ambiente, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Provincia de Duarte

Alcalde Wellington Torres, ayuntamiento, distrito de Guaraguo, municipio de Villa Riva.

Provincia de María Trinidad Sánchez

Berónico Rollins, asistente de alcalde, municipio Sánchez.
José Gabriel Stephen, director de Provincia, Ministerio de Agricultura.
Dra. Sara Green, directora del hospital provincial “Dr. Alberto Gavireaux”, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
Daniel Fermín Sael, responsable de Operaciones, Federación Nacional Real de Ayuda a los Cuerpos de Bomberos.

Naciones Unidas

Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA)

Martín Acosta, consultor nacional de Respuesta a Desastres.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Ana María Pérez, responsable de Crisis, Prevención y Recuperación.
Benjamín Batista, coordinador regional de Barahona y sus zonas adyacentes, Programa de Recuperación después del Desastre.

Miembros y líderes comunitarios

Palmerito, Distrito El Limón, Independencia

Ofelio Rosario, secretario de la junta vecinal Manos Amigas.

Mercedes Antonia Guzmán, presidente de la Red Comunitaria de Prevención, Mitigación y Respuesta.

Jesús María Sánchez, responsable de la gestión comunitaria de personas refugiadas.

Papoy, Barahona

Ramón Antonio Reyes, carpintero.

Canoa, Barahona

Margarita Pérez, presidenta de la Asociación de Mujeres.

La Plazoleta, Sánchez

Juana Altagracia Ceped, presidenta de la Red Comunitaria de Prevención, Mitigación y Respuesta.

La Torre, Sánchez

Rafael Vicente Mejía, miembro de la Red Comunitaria de Prevención, Mitigación y Respuesta.

ONG, donantes y sector académico

Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria (ECHO)

Jocelyn Lance, responsable de la Oficina Regional del Caribe.

Gina Sosa, oficial de Programas.

Fundación de Apoyo al Suroeste (FUNDESUR)

Luis Dario Peña Feliz, responsable del Equipo de Apoyo Comunitario.

José Manuel López, responsable de la Unidad de Agricultura.

Luis Dario Cuevas, responsable de Proyectos Agrícolas.

Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC)

Lourdes Meyreles, profesora de Ciencias Sociales, investigadora asociada y coordinadora del Programa de Gestión del Riesgo de Desastres, FLACSO.

Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR)

David Fisher, coordinador del Programa sobre derecho relativo a los desastres (IDRL).

Isabelle Granger, coordinadora de IDRL para las Américas, Oficina Regional para las Américas (Panamá).

Nelson Castaño Henao, coordinador de Gestión del Riesgo de Desastres, Oficina Regional para las Américas (Panamá).

Benoit Porte, delegado regional de Gestión del Riesgo de Desastres, representante de la Región de América Latina y el Caribe (Santo Domingo).

Cruz Roja Española

Arnold San Román, jefe de Delegación.

Oficina Central de la Cruz Roja Dominicana

Gustavo Lara Tapia, director ejecutivo.

Lidia Comery, directora de Desarrollo Organizacional y Gestión del Riesgo de Desastres.

Mariela Moronta, responsable de Proyectos de Mitigación.

Teo Marmolejos, punto focal de Preparación Comunitaria.

Julio Urbáez, coordinador regional de los Comités de Prevención, Mitigación y Respuesta.

Cruz Roja Dominicana, filiales regionales

Noelisa Paula de Díaz, presidenta de la filial de Barahona.

Sócrates Feliz, coordinador de Gestión del Riesgo de Desastres, provincia de Barahona.

Alejandro Nin Castillo, presidente de la filial municipal de Jaquimeyes.

Nena Jiménez de la Paz, presidenta de la filial de Canoa.

Miguel Ángel Espinal, director de Socorro de la filial de Canoa.

Jesús Alberto Hernández, responsable del Centro de Coordinación Regional para Prevención y Preparación ante Desastres, Región Bajo Yuna.

Negro Cordero, director de Socorro, filial de Sánchez.

Asesoría legal

José Manuel Alburquerque Prieto, Alburquerque & Alburquerque, Firma de Abogados.

ANEXO B: REFERENCIAS

Anexo B: Referencias

Alianza global para la reducción del riesgo de desastres. Dominican Red Cross, Country Baseline Assessment. FICR (2010).

Attali & Associates. International Commission Report on the Strategic Development of the Dominican Republic, 2010-2020. (2010).

Banco Mundial. Memorando económico de la Republica Dominicana: las bases del crecimiento y la competitividad. (2006).

Calais, E., Freed, A., Mattioli, G. et al. Transpressional rupture of an unmapped fault during the 2010 Haiti earthquake. *Nature Geoscience* 3, 794–799 (2010).

Centro de Operaciones de Emergencias. National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action, 2007-2009. EIRD, 2009.

Comisión Nacional de Emergencias. National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action 2009-2011 (2011).

Cruz Roja Española y AECID. Cruz Roja Dominicana: Reducción del riesgo de desastres en el Sur, Informe Final (2010).

ECHO and partners. Dominican Republic Disaster Risk and Vulnerability Analysis, VI DIPECHO Action Plan for the Caribbean, pp. 13-28.

EIRD et al. Diagnóstico sobre la situación de la República Dominicana en cuanto a la reducción de riesgos a desastres (2010).

El Sol de Santiago. Comienza el proyecto para los afectados en Carlos Díaz (21 de enero 2011).

EM-DAT: OFDA/CRED, Base de Datos Internacional sobre Desastres, Louvain University, Bruselas (2011).

FICR. Un marco para la seguridad y la resiliencia de las comunidades frente al riesgo de desastres. (2007).

Foro sobre la reducción del riesgo de desastres y Foro sobre prevención y mitigación de desastres naturales. Conclusiones del Seminario Técnico. (2010).

Godínez, Víctor y Jorge Máttar. La República Dominicana en 2030: Hacia una nación cohesionada. CEPAL (2009).

Hamill, Matthew. *Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics*. CEPAL (2005).

Latin America Education International. Senate approves budget without 4 % for education (2010).

Lizardo, Magdalena. Environment, risk and climate change: A strategic view from the Dominican Republic. MMARN, PNUD (2010).

Marin, Haydée. The Responsibility to protect. ECHO and partners (2010).

Mann, Paul et al. Enriquillo-Plantain Garden Strike-Slip Fault Zone: A Major Seismic Hazard Affecting Dominican Republic, Haiti and Jamaica. *Bulletin of the Seismological Society of America* (2008).

MEPyD. Informe Sobre el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2010).

Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Declaración y Programa de Acción Humanitaria. (2003).

Neris, K. et al. *Control de la edificación como medida de reducción de riesgo al desastre causado por sismos en la República Dominicana*. Universidad de Zaragoza (2010).

OAS. Community-centred flood early warning systems in the Central American Isthmus and the Dominican Republic. (2010).

ONAPLAN. Proyecciones de población. En: <http://www.one.gob.do/>

ONU. Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. (2005).

Prevention Web. HFA progress map (2011).

PreventionWeb. Dominican Republic disaster risk profile (2011).

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano (2010).

PNUD. Informe Regional sobre Desarrollo Humano: América Latina y el Caribe (2010).

PNUD et al. Programa para la Prevención y Preparación en casos de Desastre. Informe final. (2010)

UNDAC. Informe de evaluación de OCHA sobre los avances realizados en las 53 recomendaciones realizadas por la misión UNDAC de 2005 en República Dominicana. (2010)

UNDRR, Indicators of progress: Guidance on measuring the reduction of disaster risks and the implementation of the Hyogo Framework for Action, 2008

UNDRR. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres (2009)

US Geological Survey, Update Assessment of Earthquake Hazard and Safety in Haiti and the Caribbean (2010).

Valdez, Guadalupe. Education in disaster risk reduction. MINERD (2009).

ANEXO C: LEGISLACIÓN SELECCIONADA RELATIVA A LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Tratados y acuerdos internacionales

Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989)

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992).

Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (1994).

Protocolo de Kyoto y Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997).

Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (2005).

Tratados y acuerdos regionales

Acuerdo Constitucional del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPRENAC, 1993).

Acuerdo de los Estados Miembros y Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Internacional desastres naturales (1999).

Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en América Central (1999).

Acuerdo para crear el Comité Especial de Desastres Naturales, Quinta reunión ordinaria del Consejo de Ministros, Asociación de Estados del Caribe (1999).

Consenso de La Habana, adoptado por el seminario de Autoridades Nacionales: Políticas, sistemas y experiencias de la gestión de riesgos en el Caribe (2005).

Lanzamiento de sistema de alerta temprana de América Central, Belice y la República Dominicana (2008).

Instrumentos jurídicos nacionales

Todas las leyes se encuentran archivadas digitalmente por la Consultoría Jurídica del Poder Legislativo. La Gaceta Oficial es la fuente oficial para el registro de normas jurídicas y publica todas las leyes y estatutos aprobados por el Congreso, así como algunos decretos y reglamentos promulgados por el Poder Ejecutivo. Se puede consultar la Gaceta Oficial publicada por la Consultoría Jurídica del Poder Legislativo, con algunos decretos disponibles desde 2004, en <http://www.consultoria.gov.do/consulta/> Constitución de la República Dominicana (promulgada el 26 de enero de 2010).

Gestión del riesgo de desastres

Ley No. 5110 que crea la Comisión de Prevención de Incendios, 1912.

Ley 257-66 que Crea la Oficina de la Defensa Civil (1966).

Decreto Núm. 2045 que crea la Comisión de la Defensa Civil Nacional (1968).

Decreto Núm. 2784 que crea la Comisión Nacional para el Plan Nacional de Emergencias (1981). Derogado por la Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

Decreto Núm 159 que modifica los artículos 3 y 4 del Decreto Núm 2784 (1981).

Decreto Núm 360 que crea el Centro de Operaciones de Emergencias (COE), 2001. Derogado por la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

Decreto Núm. 361 que nombra los representantes permanentes de sus instituciones ante la Comisión Nacional de Emergencias (2001).

Decreto Núm 487 que establece la Comisión Nacional de Emergencias como unidad responsable de conocer, revisar y someter al Poder Ejecutivo, los planes y programas que involucren la participación del Estado Dominicano. (2001) Derogado por la Ley 147-02 sobre Gestión de Riesgos.

Decreto No. 715-02 que crea la Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura y Edificaciones (ONESVIE), 2001.

Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgos (aprobada por el Congreso en septiembre de 2003).

Decreto No. 932-03 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 147-02.

Decreto Núm. 1080 que declara el 22 de septiembre de cada año como Día Nacional de Prevención de Desastres y Emergencias (2003).

Planificación e inversión en el sector público

Decreto Núm. 685-00 que crea e integra el Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización, adoptando la regionalización como una herramienta para la coordinación, la implementación y el seguimiento de planes de desarrollo regionales.

Decreto No. 710-04, que define diez regiones de desarrollo.

Ley No. 496-06 que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD)

Ley No. 498-06, que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público (No. 423-06).

Decreto No. 493-07 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 498-06.

Proyecto de Ley, Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010-2030.

Gobierno subnacional y local

Ley No. 166-03 sobre la transferencia de fondos a las autoridades municipales.

Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios.

Ley No. 170-07 que instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal.

Ley No. 341-09, que modifica la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios.

Construcción

Ley No. 675 sobre urbanización, orden público y edificaciones (1944).

Ley No. 687 sobre la creación de un Sistema de Reglamentación de la Ingeniería, Arquitectura y Ramas Afines (1982).

Decreto No. 576-06 que establece los Requerimientos de Aplicación del Reglamento General de Edificaciones y Tramitación de Planos (emitido en 2008).

Norma M-001, Recomendaciones provisionales para el análisis sísmico de estructuras (1979).

Manual de Diseño contra Viento (2000).

Planificación urbana

Ley No. 6232 sobre planificación urbanística (1963).

Medio ambiente

Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (64-00).

Ley Sectorial de Áreas Protegidas (Ley No. 202-04).

Adaptación al cambio climático

Decreto No. 601-08 que crea el Consejo Nacional para el Cambio Climático y el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

Gestión del agua

Ley No. 5852 sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Públicas (1962).

Apoyo y regulación de las ONG

Ley No. 41-98 sobre la Cruz Roja Dominicana.

Ley 122-05 para la Regulación y Fomento de las Asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana.

Decreto No. 40-08 que aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 122-05.

Educación e información

Ley General de Educación (Ley No. 66-97).

Ley 200-04 de Libre Acceso a la información pública.

Planes y estrategias

Plan Nacional de Emergencias (2001)

Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (2006).

Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010-2030 (propuesta 2010).

Plan Decenal de Educación 2008-2018.

Plan Nacional para la Reducción del Riesgo Sísmico (Borrador, 2010).

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Humanidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad

Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

Independencia

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad

En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) es la mayor red humanitaria del mundo, con **192 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** y unos **14 millones de voluntarios**. Nuestros voluntarios están presentes en las comunidades antes, durante y después de una crisis o desastre. Trabajamos en los entornos más difíciles y complejos del mundo, salvando vidas y promoviendo la dignidad humana. Apoyamos a las comunidades para que se conviertan en lugares más fuertes y resistentes, en los que las personas puedan vivir de forma segura y saludable, y tengan la oportunidad de participar en la vida cotidiana. y saludables, y tengan oportunidades de prosperar

Síguenos:

www.ifrc.org | twitter.com/ifrc | facebook.com/ifrc | instagram.com/ifrc | youtube.com/user/ifrc | tiktok.com/@ifrc