

12160

Seminario
El Impacto de los Desastres en Areas Urbanas y en la Salud Pública
Urbana en Centro América y el Caribe

Sesión I. Tema 2:
“Iniciativas urbanas locales para
construir comunidades sostenibles”

Gisela Gellert
Flacso-Sede Guatemala

Antecedentes

La estrecha relación entre la reducción de desastres y el desarrollo sostenible fue ampliamente destacada en el transcurso de la Última década. Así, la resolución 46/182 de las Naciones Unidas, aprobada en 1991, puso énfasis en la importancia primordial del crecimiento económico y del desarrollo sostenible para la prevención de desastres naturales. Durante la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se prestó especial atención a las causas socioeconómicas de los desastres naturales como, entre otras, la pobreza, el crecimiento de la población y la degradación ambiental. (Informe, 1994:5) El Congreso Hemisférico sobre la Reducción de Desastres y el Desarrollo, celebrado en Miami en 1996, destaca en su “Declaración” que la reducción de desastres y el desarrollo sostenible son objetivos complementarios. Los patrones inadecuados de desarrollo incrementan las amenazas y la vulnerabilidad, lo que a su vez afecta negativamente la salud y el bienestar humanos, así como la infraestructura social y económica, reduciendo las perspectivas de un desarrollo a largo plazo. El objetivo del Congreso Hemisférico era comenzar un proceso que pone énfasis en la necesidad de llevar a cabo, en todo el hemisferio, acciones concertadas que vinculen al sector gubernamental con las entidades no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los organismos internacionales y el sector privado, como la Única manera de implantar políticas exitosas para la reducción de los riesgos. Durante el

Congreso se formularon recomendaciones, así como un Plan Estratégico de Acción, que se basa en iniciativas anteriores.’ Como actividad de seguimiento al Congreso Hemisférico surgió el así llamado “Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres”. El Diálogo I (Panamá, 1997) tuvo como resultado Conclusiones para facilitar la implementación del Plan Estratégico de Acción de Miami, y para el Diálogo II (Washington, 1998) se ha adoptado como tema central la integración de reducción de desastres en la esencia del desarrollo.

Hemos mencionado estos antecedentes, y específicamente el “Diálogo”, pues constituye “un marco para canalizar iniciativas para la reducción de desastres y desarrollo sostenible en foros políticos y técnicos a nivel nacional, regional y hemisférico con la misión de facilitar la comunicación, cooperación, y colaboración entre todas las personas y grupos comprometidos con la reducción de desastres a lo largo de las Américas”. (Diálogo, 1998:26-27) Consideramos que este seminario es una iniciativa muy importante en este sentido.

Nuestro tema en este seminario se inscribe en varios ámbitos abordados en los documentos antes mencionados, como son el análisis de amenazas, riesgo y vulnerabilidad para contextos urbanos como una condición previa a la formulación de políticas a nivel nacional y regional, de las cuales las acciones locales deben formar parte integral; urbanización y riesgos a desastres y sus impactos en la sostenibilidad del desarrollo local y comunitario; y la participación local y comunitaria en la reducción de desastres y la gestión ambiental urbana.

Queda claro que sólo podemos hacer algunas referencias seleccionadas, que encontramos Útiles para los fines de este seminario. Para interesados hemos agregado al final del documento una bibliografía ampliada respecto a trabajos que ofrecen una mayor información y orientación sobre diferentes aspectos abordados aquí.

¹ Cumbre de las Américas 1994, Conferencia Interamericana sobre Reducción de Desastres Naturales en Cartagena 1994, Plan de Acción y la Estrategia para un Mundo más Seguro formulados en Yokohama en 1994 por el DIRDN.

El escenario urbano de los riesgos a enfrentar

Como se manifiesta ante todo a partir de los impactos que dejó el huracán Mitch en Centroamérica, los nuevos conceptos para la comprensión de los desastres como fenómenos eminentemente sociales, así como de la conformación de riesgos a partir de procesos de interacción entre amenazas y vulnerabilidades, han logrado una creciente sensibilización frente a la problemática. No obstante, y como lo subrayó Allan Lavel en la reciente Conferencia Regional sobre “Desastres y Sociedad”², queda pendiente ahora la difícil tarea del paso siguiente a la sensibilización: hacer practicable en forma eficiente y en términos de desarrollo sostenible la reducción de los riesgos, y específicamente de la vulnerabilidad.

Para políticas y acciones de prevención y mitigación a nivel local se necesitan en primer lugar criterios específicos sobre las vulnerabilidades existentes y sus dinámicas, pues a cada tipo de amenaza presente (a identificar también) corresponden diversas expresiones de vulnerabilidad. Así, por ejemplo, la vulnerabilidad frente a la amenaza sísmica no es la misma como frente al peligro de inundaciones, incendios o epidemias. Un indispensable eslabón entre la sensibilización y la acción es entonces la disponibilidad de información empírica y analítica, sobre los desastres ocurridos, sus causalidades e impactos inmediatos y mediatos, así como sobre los procesos de conformación de riesgos vigentes y sus factores determinantes. La ausencia de este tipo de información es parte de la vulnerabilidad que caracteriza a los países de la región centroamericana.

Es específicamente importante disponer de criterios sobre amenazas y vulnerabilidades para los grandes centros urbanos de la región, pues ellos manifiestan la más alta concentración de riesgos y los procesos más complejos en su construcción. Cualquier iniciativa local, sea a nivel municipal o

² Organizada por FLACSO-República Dominicana, y apoyada por PRIO Noruega, en noviembre de 1999.

comunitario, debe tomar en cuenta esta situación y enfocar sus estrategias de trabajo hacia una gestión integral de los riesgos previamente identificados.

Para ejemplificar nuestras constataciones relativo a concentración y complejidad de los riesgos urbanos, queremos presentar aquí algunos criterios globales para el caso del Área Metropolitana de Guatemala y específicamente la ciudad capital, a partir de la base de datos de la herramienta DesInventar.³

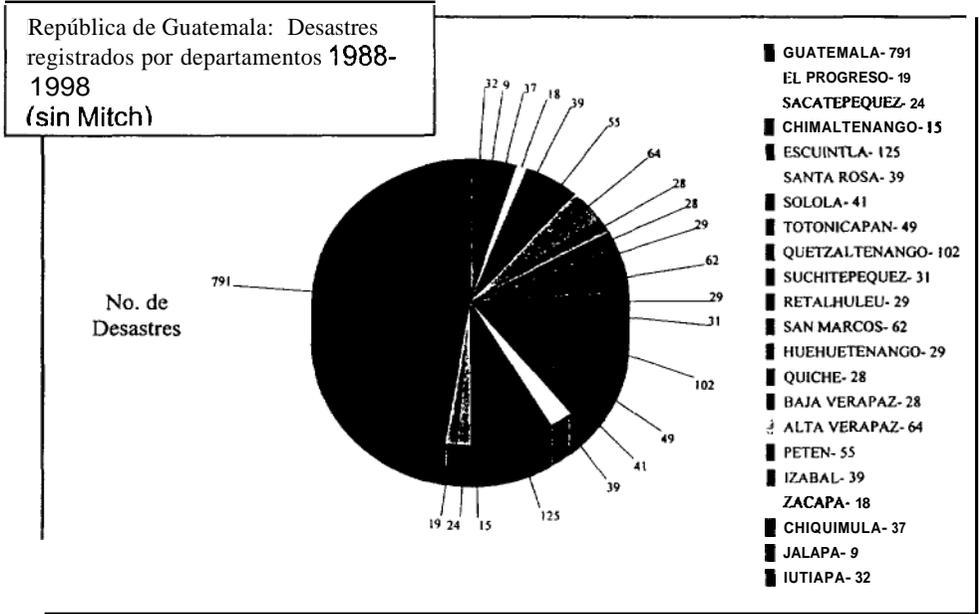
En todo el **país** se registraron 1,666 desastres (sin el huracán Mitch) para el período de 1988-98. Este gran número de registros corresponde ante todo a eventos pequeños y locales; los desastres que se pueden considerar como medianos y con alcances regionales constituyen pocas excepciones, y sólo el huracán Mitch se puede denominar como un gran desastre de alcance nacional (aunque sus impactos se limitaron en Guatemala a determinadas regiones y se expresaron en gran número de desastres locales).⁴

La siguiente gráfica, que demuestra la distribución de los desastres registrados según departamentos, revela que todos los 22 departamentos de Guatemala han sufrido –aunque en diferente medida- diversos desastres durante la década de 1988-98. No obstante, en primer lugar destaca la extremadamente alta concentración de eventos registrados en la región metropolitana (departamento de Guatemala) con el 47% del total (con un promedio anual de 72 desastres).⁵

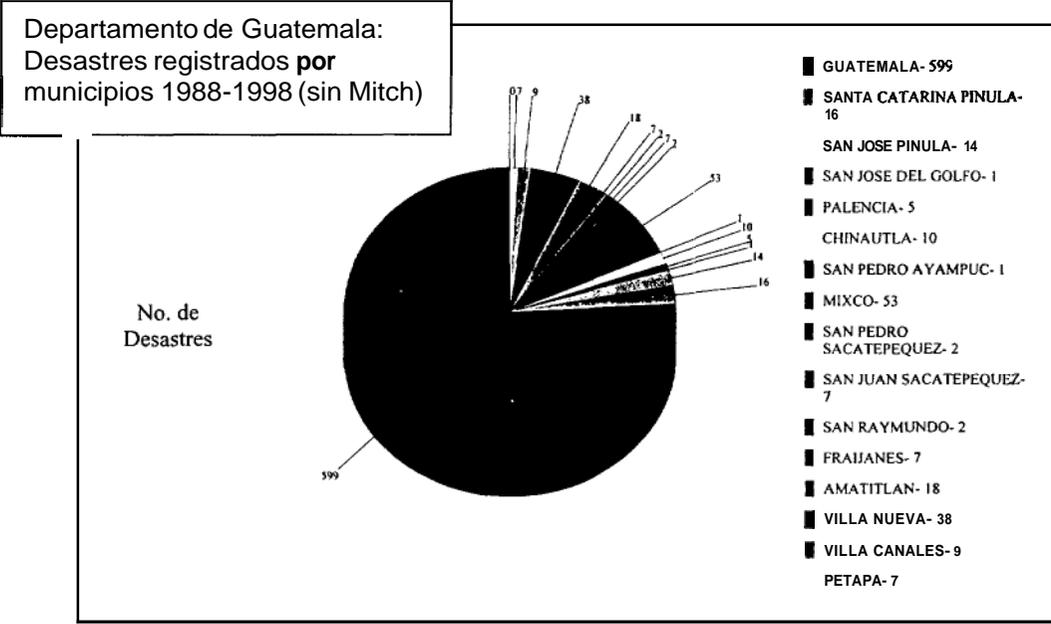
³ DesInventar es un producto de software diseñado por los investigadores de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina –LA RED-, y tiene como objetivo acopiar y homogenizar la información de los pequeños, medianos y grandes desastres en un banco de datos. Para el caso de Guatemala, el proyecto DesInventar (1988-1998) se llevó a cabo a través de FLACSO-Guatemala bajo la responsabilidad de G.Gellert. Como fuentes de información –debido a la ausencia de registros continuos de desastres y sus impactos por parte de las respectivas instituciones- se utilizaron los periódicos de mayor cobertura en el país.

⁴ Los más de 500 desastres locales a raíz del huracán Mitch se registraron en DesInventar como una base de datos aparte de los desastres “comunes” a los que hacemos referencia aquí.

⁵ Según el Censo Nacional de 1994, el departamento de Guatemala concentra el 22% de la población total del país, y el 44% de la población urbana. El municipio de Guatemala concentra el 45% de la población total y el 64% de la población urbana del departamento de Guatemala.



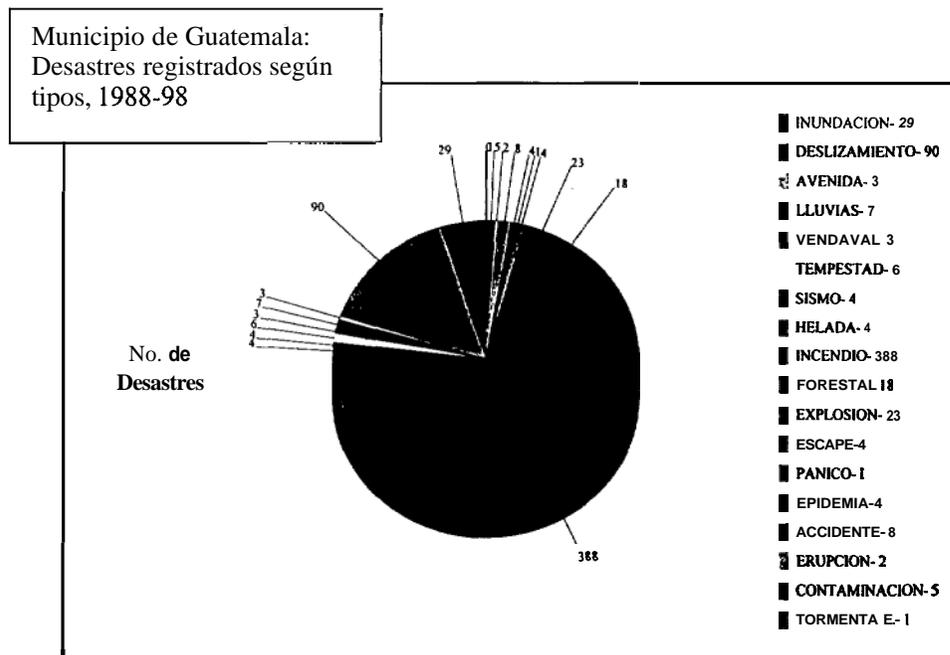
Esta alta concentración de desastres registrados para el departamento de Guatemala se debe principalmente al hecho de que sólo el municipio de Guatemala (ciudad capital) concentra el 36% de todos los desastres registrados en el país y el 75% de los registrados para el departamento de Guatemala. Los siguientes lugares ocupan los municipios más conurbanizados, como son Mixco y Villa Nueva (ver gráfica abajo).



Aunque se toma en consideración que el alto porcentaje de registros para el municipio de Guatemala corresponde en parte a un sesgo de las fuentes de

información, pues los periódicos nacionales en primer lugar reportan los sucesos de la capital, es un hecho innegable que en términos absolutos estos 600 desastres han ocurrido en la capital durante el período de 1988-98, indicando un alto nivel de riesgo.

La situación se agrava todavía, cuando se toma en consideración que los datos de DesInventar registraron 18 diferentes tipos de desastres sólo para el municipio de Guatemala, como se manifiesta en la siguiente gráfica.



Es decir, la capital del país está expuesta a una gran diversidad de amenazas, y a cada amenaza corresponden vulnerabilidades específicas, como ya lo destacamos anteriormente. Esto implica que la identificación de vulnerabilidades urbanas es muy compleja y necesita un diagnóstico diferenciado para cada tipo de amenaza.

Si observamos en la gráfica anterior el número de registros diferenciado por tipos de eventos, vemos que en primer lugar destacan claramente los incendios, seguidos por deslizamientos⁶, inundaciones, explosiones e incendios forestales (ante todo en los barrancos que atraviesan la ciudad).

⁶ El 64% de todos los incendios y el 32% de los deslizamientos registrados para el país corresponden al municipio de Guatemala.

Los incendios como típicos “desastres urbanos” generalmente no se toman en cuenta cuando se trata del tema de desastres y riesgos, y se perciben más bien como sucesos lamentables que forman parte de la cotidianidad de la ciudad. Su ocurrencia se vincula exclusivamente con el factor humano (es decir, no se perciben como “desastres naturales”), y muchas veces existe la amenaza a causa de la misma vulnerabilidad de determinados sectores de la población. Así, cuando analizamos más detalladamente las principales causas de los incendios en la capital, en el 50% ésta no se establece (si no hay seguro, las causas de los incendios son poco estudiados). En los casos con causa conocida, el 42% corresponde a cortos circuitos por malas instalaciones eléctricas, el 20 % a fugas en los tubos de gas propano, el 14 % al descuido en el uso de velas o velas (por falta de luz eléctrica), y el 8 % al descuido en el uso de juegos pirotécnicos, ante todo en el mes de diciembre. Pero también la quema de basura ha provocado un considerable número de incendios. Los impactos registrados por los incendios en la capital son los siguientes: 49 muertos, 256 heridos, 511 casas destruidas y 5,050 damnificados.

Si se analiza más detalladamente la información registrada en DesInventar para el municipio de Guatemala, se encuentran diferentes situaciones de alta vulnerabilidad en relación a los incendios. Así, por ejemplo, llama la atención la alta frecuencia de incendios en mercados populares, que arrastran anualmente cientos de puestos de venta, dejando a numerosas familias sin el sustento diario. Durante el período de 1988-98 se registraron 25 incendios en mercados populares del municipio de Guatemala, y sólo el mercado de La Terminal, el más grande y céntrico de la capital, sufrió 14 incendios de diferente magnitud. En la causalidad de estos incendios en mercados se conjugan múltiples vulnerabilidades, como gran hacinamiento, defectuosas instalaciones eléctricas, inadecuado uso de estufas de gas propano, fuegos abiertos para preparación de comida, uso de velas como iluminación, almacenamiento inadecuado de materiales altamente inflamables, los niños jugando con canchiflines dentro del mercado, etc., todos evitables con respectivos reglamentos y controles.

Otra situación de alta vulnerabilidad constituyen los frecuentes incendios en las áreas precarias, donde se destruyen por completo las covachas debido a sus materiales de construcción altamente inflamables. Estos incendios se propagan rápidamente, ante todo en áreas de alto hacinamiento (como en los así llamados Palomares), y dejan un alto número de familias damnificadas, sin vivienda y pertenencias.⁷ Específicamente vulnerable son en estos casos los niños, pues de los muertos registrados a causa de incendios en la capital, casi el 50% (24 en total) corresponden a niños en asentamientos precarios que se encontraban solos y “bajo llave” mientras sus padres estaban trabajando o ausentes por otras razones.⁸ Estos incendios en áreas precarias con niños fallecidos o heridos demuestran en los últimos años una clara tendencia de aumento.

Esperamos que las indicaciones anteriores, aunque muy breves, contribuyen a una mayor sensibilización frente a los incendios como desastres urbanos cotidianos, que afectan ante todo a los estratos más vulnerables. Hasta ahora no son tomados en cuenta en los planes de reducción de riesgos, como tampoco por las respectivas instituciones y organizaciones que se dedican al desarrollo comunitario en áreas precarias.

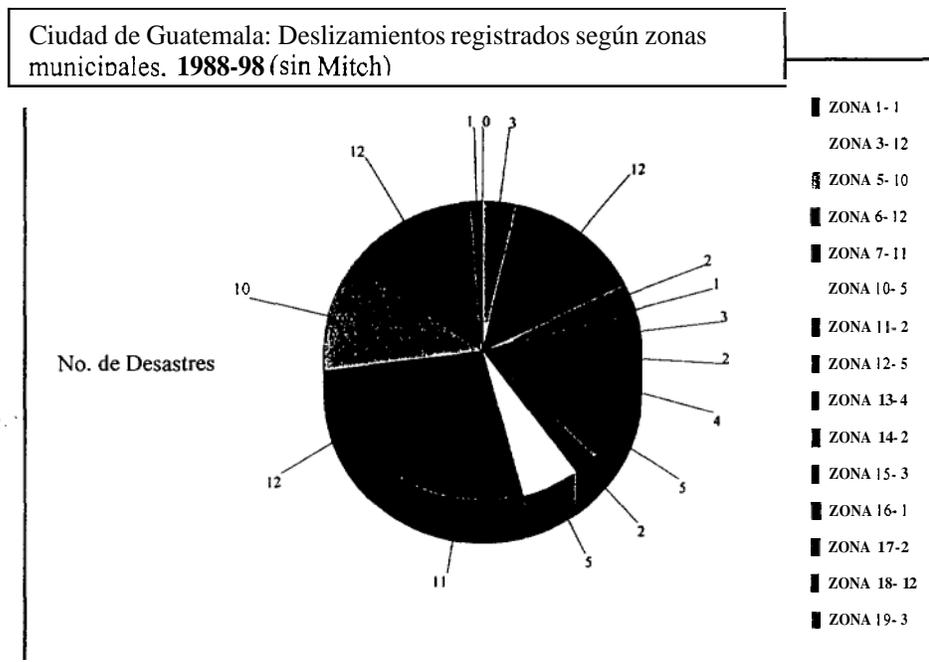
Los deslizamientos, que ocupan el segundo lugar en número de ocurrencia después de los incendios en la capital, también demuestran un patrón de vulnerabilidad predominante, vinculado con la alta concentración de población en condiciones de precariedad en las laderas de los barrancos.

Esta situación se confirma si observamos la siguiente gráfica, que demuestra la distribución de los deslizamientos registrados por zonas municipales, y donde corresponden los números más altos de deslizamientos ocurridos a las zonas con más alto índice de precariedad urbana según diferentes estudios, como son las zonas 3, 5, 6, 7 y 18.

⁷ Se registraron 83 incendios de grandes proporciones en áreas precarias del municipio de Guatemala para el periodo de 1988-98.

⁸ En la mayoría de los casos se trata de hijos de madres solteras, que tienen que trabajar para mantener el hogar, y no encuentran lugar para el cuidado de sus hijos, debido a la falta de guarderías en las áreas precarias.

Asimismo, utilizando más detalladamente la información de DesInventar, encontramos que los deslizamientos (o derrumbes) que registran muertos y/o viviendas destruidas⁹ corresponden casi exclusivamente a las áreas precarias.



Como Último en este capítulo sobre riesgos a desastres presentes queremos enfatizar el hecho que la suma de los impactos del gran número de pequeños desastres locales es igual o hasta mayor al impacto de los grandes, que ocurren con poca frecuencia, y los datos de DesInventar ofrecen la evidencia empírica para este hecho en el caso de Guatemala, y específicamente del área metropolitana.

El siguiente cuadro compara en este sentido los impactos que dejó el huracán Mitch como “gran desastre” en el departamento de Guatemala (debido a intensos y prolongadas lluvias), con los impactos sumados que provocaron los pequeños desastres a causa de lluvias durante la década anterior a Mitch, percibidos como cotidianos y muchas veces ignorados:

⁹ A diferencia de los frecuentes deslizamientos sobre carreteras que afectan la infraestructura vial y el tránsito.

Departamento de Guatemala		
	Impactos del Huracán Mitch en Nov. 1998 (Fuente: CONRED)	Impactos de los desastres menores a causa de lluvias entre 1988-98 (Fuente: DesInventar)
Personas fallecidas	78	114
Personas heridas	226	376
Personas damnificadas	Sin información	1,774
Personas afectadas	549	8,336
Viviendas afectadas o	928	1,712

La construcción de comunidades urbanas sostenibles

Hablando de desarrollo comunitario en contextos urbanos comúnmente hace referencia a los así llamados asentamientos precarios.

Sin embargo, el término “comunidad” en realidad se refiere a agrupamientos vecinales, pero no implica atribución de una identidad colectiva y de una efectiva comunidad de intereses. La construcción de esa identidad colectiva enfrenta la heterogeneidad relativa que existe entre los pobladores, aun dentro del denominador común de la situación de pobreza y precariedad. (ver León y Lavell, 1996:63) **Es** entonces un difícil camino para que un grupo de vecinos que habitan un área precaria logren conformar una identidad comunal, e implica procesos socio-culturales, a veces muy conflictivos, que deben ser tomados en consideración por las instituciones y organizaciones en el diseño de sus respectivos proyectos, programas y estrategias de trabajo. (Gellert y Palma, 1999:55)

También la aplicación del término “desarrollo sostenible” con referencia a las áreas precarias hace necesario algunas reflexiones. Primero hay que preguntarse ¿Cómo puede lograrse un desarrollo sostenible para los asentamientos precarios, si éstos son el producto de un desarrollo urbano insostenible? Es decir, la construcción de comunidades urbanas sostenibles sólo sera posible en el contexto de una política de desarrollo urbano que

implica soluciones al problema de la pobreza y una gestión ambiental adecuada.

- ⇒ Respecto al problema de la **pobreza urbana**, Mario Lungo (1996:99) enfatiza que “no es únicamente un fenómeno de orden cuantitativo ni tiene una dimensión exclusivamente económica. El se encuentra asociado a cuestiones como la construcción de ciudadanía y la gobernabilidad, para cuyo análisis sería necesario incorporar indicadores cualitativos sobre la vulnerabilidad y la exclusión social en las ciudades, y relacionarlos con los cambios en la estructura social.”
- ⇒ Herzer y Gurevich (1996 :14) definen como adecuada aquella **gestión ambiental urbana** que genere las condiciones para producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a la población y a sus actividades económicas las satisfacciones para sus necesidades y que, a la vez, tienda a garantizar un desarrollo sustentable.

Con estas constataciones no queremos decir que antes de emprender iniciativas a nivel local, hay que solucionar las causas de la precariedad urbana y de los riesgos ambientales que implica. Pero *sí*, y en ello queremos poner énfasis, no se logrará desarrollo y menos en forma sostenible, mientras no existan políticas y estrategias que integren lo nacional, regional y local.

Asimismo, si se mantiene el actual patrón de desarrollo urbano, que produce crecientes niveles de vulnerabilidad social y riesgos ambientales, la capacidad para la atención de la población afectada se va a quedar cada vez más reducida, ante todo si se toma en cuenta la reducción de las instituciones públicas en materia social.

Para ilustrar este proceso queremos citar el caso del Área Metropolitana de la ciudad de Guatemala:

- ⇒ En 1986 existían 130 asentamientos precarios, en 1992 se registraron 222, y para la actualidad se estima que su número ascendió a más de 300. En un estudio de 1997 (COINAP-UNICEF) se identificaron 161 áreas altamente precarias, de las cuales sólo 50 surgieron antes de 1991, mientras las restantes 111 se formaron entre 1992 y 1997. El 60% de estas áreas de más alta precariedad está asentado en barrancos, lo que implica altos riesgos de desastres y accidentes, contaminación y hacinamiento. El 93% de las áreas precarias corresponde a invasiones como medio de acceso a la tierra.
- ⇒ En un estudio sobre la presencia institucional en áreas precarias (Gellert y Palma, 1999) se puede constatar su disminución drástica entre 1988 y 1997. Este decrecimiento de presencia institucional se manifiesta en primera línea en el ámbito de instancias gubernamentales y públicas, ante todo de instancias de ministerios sectoriales (Salud, Educación, Obras públicas y de Trabajo y Prevención Social) y de la Municipalidad de Guatemala. La Coordinadora

Interinstitucional para Atención de Áreas Precarias (COINAP), organismo creado por el Estado, terminó su gestión en 1998. Los múltiples Fondos Sociales, hacia los cuales se trasladaron en gran parte los programas sociales, en el caso de Guatemala se dirigen casi exclusivamente hacia las zonas rurales del país, dejando un vacío de atención en el área metropolitana.

- ⇒ Respecto a organizaciones no gubernamentales (ONG), ha aumentado la presencia de instancias nacionales frente a las internacionales. Sin embargo, aunque el número de ONG nacionales ha aumentado, en realidad no se ha logrado una mayor cobertura respecto a áreas precarias atendidas, debido al cese de programas que se extienden hacia un gran número de asentamientos precarios frente a proyectos más bien puntuales o “pilotos” en determinadas áreas. (Gellert y Palma, 1999:46)

Algunas indicaciones a partir de una experiencias de investigación-acción

Las siguientes indicaciones se fundamentan en nuestra propia experiencia a través de la participación para el caso de Guatemala en el proyecto de investigación-acción titulado “Comunidades urbanas en Centroamérica: vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación”, así como de las reflexiones y conclusiones finales del proyecto regional.¹⁰ El problema central del proyecto se refiere a la promoción de investigación diagnóstica y prescriptiva y actividades educacionales, en relación con las vulnerabilidades y capacidades de grupos de población urbana frente a los riesgos ambientales; y, en cuanto a los mecanismos existentes o potenciales para reducir el riesgo y los impactos ambientales. Los objetivos planteados, en buena medida ambiciosos, fueron de orden científico, interactivo, metodológico e institucional. Los principales resultados y lecciones (regional y según países participantes) se publicaron en la Revista *Desastres & Sociedad* (ver Bibliografía al final del documento). Para el caso del Área Metropolitana de Guatemala, se encuentran con más detalle indicaciones sobre la situación de la prevención y mitigación de desastres a nivel comunitaria, así como planteamientos para una respectiva estrategia en Gellert (1996a).

¹⁰ El proyecto se realizó con el apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (CIID/IDRC), y fue impulsado por la Secretaría General de FLACSO, bajo la coordinación del Allan Lavell. Se llevó a cabo entre 1993 y 1995 en las capitales y ciudades secundarias seleccionadas por parte de respectivos equipos nacionales en Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala.

Queda claro que en esta breve exposición solamente se pueden destacar los hallazgos más pertinentes para este seminario”:

- Como ya lo destacamos anteriormente, es difícil hablar de desarrollo sostenible en torno a comunidades urbanas precarias bajo alto riesgo, y por ello el proyecto se enfocó más bien hacia la identificación de estrategias de ajuste o adaptación. En este sentido, si se entiende como tales el desarrollo de acciones colectivas planeadas para impedir, evitar o resistir el desencadenamiento de amenazas, o reducir la vulnerabilidad social subyacente, entonces sí cabe reconocer la presencia de estas estrategias en comunidades urbanas de los países estudiados. Por otra parte, si a la noción de estrategias de ajuste se le incluye el rasgo de una acción o actitud permanente de defensa, en este caso raras veces las acciones que desarrollan los pobladores urbanos de la región podrían considerarse estrategias propiamente dichas.
- Con frecuencia son organismos externos a las comunidades los que promueven iniciativas para poner en práctica acciones de prevención-mitigación. Esta presencia de agentes externos se manifiesta en todos los países de la región sin excepción.
- Por la naturaleza de la mayoría de las amenazas que afecta a los asentamientos urbanos precarios, se produce una simbiosis entre el desarrollo de obras de servicios básicos e infraestructura y acciones de mitigación. Sin embargo, esta articulación entre dotación de servicios (y su mantenimiento) y protección ante amenazas, no es asumida en forma integral por los pobladores, como tampoco por los agentes externos en la mayoría de los casos.
 - ⇒ Según el estudio de COINAP-UNICEF (1997), de los 327 proyectos que se ejecutaron a la fecha en los asentamientos precarios del AMG, el 96% de ellos se vincula con sólo cinco objetivos: agua (91), luz (74), drenajes (63), legalización de tierras (46) e infraestructura (41), como salones comunales, caminamientos o muros de protección. Destaca entonces claramente la

¹¹ Nos guiamos aquí en el artículo de León y Lavell (1996), con algunas agregaciones específicas para el caso de Guatemala (Gellert, 1996c).

importancia para que estos proyectos, que corresponden a las prioridades identificadas por las comunidades, tomen en cuenta aspectos de mitigación y/o prevención frente a riesgos ambientales a identificar en diagnósticos previos. Este planteamiento es específicamente válido cuando se toma en cuenta que dentro de los 327 proyectos ejecutados no se identificó ninguno que se destinó expresamente a la prevención-mitigación de riesgos presentes.

- Gran parte de las medidas encontradas en las comunidades responden a lo que llama Maskrey “mitigación tecnocrática”. La construcción de este tipo de obras de mitigación puede estar motivada también por la necesidad de consolidar el asentamiento, cuando su situación de legalidad no está resuelto. En el caso de la ciudad de Guatemala, la aspiración más grande de los pobladores que sufren la amenaza de deslizamientos en las laderas de barranco es la construcción de muros de protección. Empero, la construcción de muros, sea en forma individual o colectiva, con o sin ayuda externa, en muchos casos se ha convertido en una nueva amenaza, por desconocimiento técnico, la falta de asesoría o materiales inadecuadas. A la par del sentimiento de seguridad frente al riesgo de sufrir un desastre, la motivación principal para las obras implementadas fue la de asegurar su permanencia en el lugar (“no nos van a desalojar, cuando ya hay tanta inversión en obra”). **Así**, los muros se constituyeron en la solución más demandada por las comunidades.

⇒ Esta situación se confirma para la actualidad post-Mitch, cuando Burrows (1999:9) escribe: “La construcción de muros de contención es una actividad costosa que puede tener un impacto limitado en un proyecto de estabilización de taludes. Los pobladores insisten sobre la necesidad de construir muros, sin embargo, muchas de las iniciativas privadas no han dado los resultados esperados porque la mayoría de los muros son inadecuadamente contruidos y pretenden estabilizar taludes inestables y altamente vulnerables.”

- En términos metodológicos pedagógicos y prácticos de la experiencia desarrollada durante el proyecto se desprenden tres principios básicos (León y Lavell, 1996:67-68):

1. La organización comunitaria no está dada sólo por la presencia de organizaciones formales (y a menudo legales y legítimas) y por tanto, es preciso concentrar esfuerzos para lograr un aprendizaje organizacional. Esto significa

lograr que los pobladores asimilen que estar organizados para ser autogestionarios debe aprenderse. Y este aprendizaje no presupone la conformación preconcebida de estructuras, sino asimilar la función organizativa.

Vale decir que el desarrollo de organizaciones comunitarias participativas (por ende, con respecto a la libre expresión plural), de conjunción de esfuerzos colectivos y decisiones satisfactorias para el conjunto, se logra iniciando acciones, por reducidas que ellas puedan ser en un principio.

2. El contenido educativo en relación con la prevención y mitigación de desastres debe acentuar la comprensión de los encadenamientos socio-ambientales, dentro de los cuales las amenazas de desastres son parte constitutiva. En muchos casos, la noción de desastre invoca a las representaciones de la población, sucesos peligrosos accidentales y transitorios y por tanto de baja prioridad aunque se sufran con recurrencia. En cambio las articulaciones entre lo cotidiano y lo transitorio, entre condiciones ambientales, uso del entorno y desencadenamiento de amenazas, ofrece un potencial de mayor vigor formativo.

3. El carácter transitorio de la intervención comunitaria y la posibilidad que los logros alcanzados se desvanezcan (por la acostumbrada dependencia hacia el agente externo) puede contrarrestarse mediante la incorporación dentro del proceso de intervención de funcionarios institucionales (municipalidad, sector salud, etc.) que por la índole de sus tareas mantienen (o pueden mantener) vínculos más o menos permanentes con la población.

Queremos agregar aquí todavía dos aspectos que consideramos de suma importancia:

- No se puede capacitar a nivel comunitario para la “autogestión” o el así llamado “empowerment”, mientras no existe una institucionalidad a nivel nacional y ante todo local que sea capaz de corresponder en forma adecuada a las iniciativas autogestionarias. Esto no sólo se refiere a la dificultad de encontrar una organización o institución de apoyo, sino también a obstáculos como, por ejemplo, las dificultades en la legalización de organizaciones comunitarias, excesiva burocracia y horarios inadecuados en las instituciones públicas, etc.

- Igualmente hemos encontrado que es difícil bajo las todavía vigentes tradicionales modalidades del aparato político-administrativo que prospere una iniciativa local mientras las causas de los riesgos ambientales presentes en la comunidad son externas, o cuando están en juego los intereses de sectores de poder político-económico.
- ⇒ Un ejemplo muy ilustrativo y conocido en Guatemala es el caso de la comunidad indígena de Santa Cruz Chinautla en la periferia urbana, que sufre una constante destrucción de sus viviendas e infraestructura (carretera, puentes, escuela, etc.) debido a derrumbes en laderas cercanas al río que atraviesa este pueblo muy antiguo, el cual también representa serios problemas ambientales por sus altos niveles de Contaminación. Las principales causas para estos constantes desastres y riesgos de salud se encuentran en la canalización de una gran parte de las desagües de la capital hacia el río Chinautla, lo que no sólo provoca contaminación (por falta de un respectivo tratamiento), sino también un considerable aumento del caudal del río en la época de lluvia. La situación se agrava todavía por la extracción masiva de arena para la construcción del lecho del río (contaminado) por parte de un grupo de empresarios (los areneros). Pero aunque los habitantes ya luchan desde hace años, en forma bien organizada, para la reducción de los altos y múltiples riesgos que los afectan, y aunque tienen a su favor diferentes leyes, no encuentran respuesta por parte de las instituciones responsables.

El escenario de iniciativas locales a partir del huracán Mitch

Como se sabe, es a partir de los impactos que dejó el huracán Mitch en la región que se manifiestan nuevas iniciativas, en la práctica o todavía como planteamientos, a nivel regional, nacional y también local. Sobre estas iniciativas existe una amplia documentación, y seguramente serán retornadas en otras ponencias de este evento. Nosotros queremos destacar aquí solamente algunos aspectos que consideramos relevantes para nuestro tema y el debate durante el seminario:

- **A nivel local urbano**, el mayor obstáculo para la atención de la emergencia y las acciones de reconstrucción fue la falta de preparación por parte de todas las instancias involucradas: gobierno central, sector público y privado, sociedad civil, gobierno municipal, ONG's y comunidades afectadas.

- Asimismo, hasta la actualidad no existe una instancia descentralizada para el Área Metropolitana o la ciudad de Guatemala para encargarse de la coordinación de las acciones de corto, mediano y largo plazo, a pesar de varios planteamientos y proyectos que surgieron en años anteriores al respecto.
 - ⇒ Como ejemplo se puede citar la “Propuesta para un Plan estratégico para el desarrollo sostenible en las principales ciudades de Centroamérica”, cuya segunda estrategia se refiere al desarrollo sostenible y mejoramiento de la situación ambiental en la ciudad, y pone énfasis en la Atención de desastres: “Institucionalizar por intermedio de las municipalidades del área metropolitana de la ciudad, con la participación comunal, la prevención y atención de desastres provocados por las acciones humanas en los asentamientos, así como ante la eventualidad de fenómenos naturales”, para proponer luego, entre otras medidas, que “las municipalidades del área metropolitana de la ciudad deben incorporar dentro de su estructura orgánica la oficina de prevención de desastres en la cual se efectúen planes de prevención de desastres, tomando en cuenta la organización y participación comunal.” (Valladares, 1994:76-77)
 - ⇒ En el caso de Guatemala, en 1994, se elaboró la propuesta y se iniciaron las gestiones para la formación de un “Comité Metropolitano de Protección Civil” –COMEPRO-. También se elaboró un “Plan Metropolitano de Protección Civil”, como conjunto de políticas, estrategias y lineamientos que regulen las acciones de los sectores público, privado y social. (Gellert, 1996:202) Ninguno de estos planteamientos fue llevado a la práctica.
 - ⇒ El Frente de Pobladores de Guatemala (FREPOGUA) estimuló la creación de la “Coordinadora de Damnificados por el huracán Mitch”, pero esta no se ha logrado consolidar sencillamente porque sus integrantes no tienen los recursos, ni los medios, ni la capacidad de gestión que les permite reivindicar sus derechos sobre los ofrecimientos del gobierno, apoyado por la cooperación internacional. (Balance, 1999:6)
- Destaca por primera vez una amplia movilización de organizaciones de la sociedad civil, primero para enfrentar la emergencia y luego para formular propuestas de reconstrucción y transformación dirigidas a la superación de la vulnerabilidad existente.¹² Sin embargo, “la participación real de la sociedad civil en la definición de los programas y proyectos de reconstrucción ha sido muy limitada. De hecho no existió una gran voluntad política de los gobiernos en este sentido, sino compromisos a los cuales se llegó a través de presiones de la comunidad internacional y de la sociedad

¹² Las propuestas más recientes de las organizaciones de la sociedad civil se encuentran en el documento “Aportes para una estrategia de rehabilitación en América Central tras un año del huracán Mitch”, elaborado en diciembre de 1999 (ver también la bibliografía al final de este documento).

civil.” (Aportes, 1999) Por otro lado, las mismas organizaciones de la sociedad civil reconocen que deben “fortalecer su capacidad de propuesta, de negociación y de gestión, de tal manera que participe plenamente a todos los niveles, en concertación con el Estado y los gobiernos locales.” (Ibid.)

- “**La presencia de ONG’s internacionales** ha aumentado notablemente a raíz del huracán. Por su estrategia de trabajo, se pueden agrupar en dos grandes bloques, unas de carácter más enfocado a la pura emergencia, y otras que buscan una integración con las propuestas nacionales e insertan su acción en una visión de más largo plazo, buscando sinergia en particular con la sociedad civil y las instituciones, enfatizando en los gobiernos locales.” (Aportes,1999:11)

⇒ **Una iniciativa ejemplar** por parte de una ONG Internacional en la ciudad de Guatemala constituye el “Proyecto de reducción de riesgo de derrumbes y de preparación a desastres en tres asentamientos de la zona 3 afectados por el Mitch”, llevado a cabo por Médicos Sin Fronteras (Sección Suiza).¹³

- Los contactos con las comunidades se establecieron a través de la participación de MSF en la atención de la emergencia, y luego las asociaciones de vecinos hicieron solicitudes formales de una colaboración más prolongada para la reducción de riesgos.
- Aunque MSF coordina el proyecto, la comunidad planifica, ejecuta y evalúa el proyecto.
- Se involucraron diferentes socios (Municipalidad, Universidad, Centro de Salud, ONG nacional, CONRED) así como otras ONG ya presentes en las comunidades, para lograr un abordaje más amplio de las demandas identificadas y fortalecer relaciones institucionales con las comunidades más allá del proyecto.
- El contenido del proyecto es altamente integral y corresponde a lo que llamamos gestión de riesgos ambientales; es decir, incluye los componentes de agua, basura, salud, infraestructura física, así como la preparación para emergencias.

Las críticas más fuertes corresponden a **la gestión del gobierno central, y** para el caso del Área Metropolitana de Guatemala queremos destacar los siguientes señalamientos del reciente “Balance del Proceso de Reconstrucción Post-Mitch” (noviembre de 1999):

¹³ Para mayor información, ver el documento elaborado por **Burrows, Hugues (1999)**.

- En la formulación de proyectos, el gobierno Central no consideró, ni involucró a los agentes locales de desarrollo, como ONG, iglesias, municipalidades, ignorando así el pleno conocimiento de la realidad que a este nivel se tiene de las comunidades damnificadas.
- En el Programa de Reconstrucción destaca la marginación de los gobiernos locales (municipalidades) en la ejecución de proyectos, los cuales fueron transferidos a los fondos sociales, lo que evidencia un total control de parte del Gobierno central para manejar el financiamiento dirigido a la reconstrucción.
- El Gobierno ha motivado la fragmentación de la organización comunitaria con fines políticos.
- La Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) es el gran ausente en el proceso de reconstrucción, a pesar de que muchos problemas en las zonas afectadas (urbanas y rurales) corresponden a riesgos ambientales.
- Las familias damnificadas por el Mitch en los asentamientos precarios de la capital fueron reubicadas en **“proyectos habitacionales”** en el área rural en la periferia de la ciudad, en algunos casos a una distancia de **45 km**, junto con otros pobladores desalojados (de la vía férrea) o con demanda de vivienda. Sin embargo, **“La población vivía en lugares con alta vulnerabilidad y fueron trasladado a otros con similares o peores condiciones.”** Es decir, los terrenos negociados por el gobierno con lotificadoras privadas demuestran una topografía accidentada y de alta pendiente. Además, los plazos máximos establecidos en los convenios con las empresas lotificadoras para la implementación de servicios básicos no fueron cumplidos.

⇒ De acuerdo a un informe del Jefe de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud Pública del 17 de junio de 1999, todos los proyectos de reubicación carecen de condiciones mínimas de habitabilidad, agua, luz, drenajes, disposición adecuada de excretas, normas de urbanización, etc., y ninguna lotificación cuenta con trámite para su autorización según lo estipulado en los artículos 109 y 110 del Código de Salud.¹⁴

¹⁴ Hay que mencionar que en ausencia de un programa gubernamental, Médicos sin Fronteras apoyó y acompañó en materia de salud a las comunidades urbanas reubicadas.

BIBLIOGRAFIA CITADA Y RECOMENDADA

Actas del Congreso (1997), *Congreso Hemisférico sobre la Reducción de Desastres y el Desarrollo sostenible*, Miami: International Hurricane Center, Florida International University.

Aportes (1999) para una estrategia de rehabilitación en América Central tras un año del huracán Mitch; documento-propuesta dirigido a la Unión Europea para su consideración, Centroamérica, diciembre de 1999.

Argüello Rodríguez, Manuel (1996), "Vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación en comunidades urbanas de Costa Rica, en: *Desastres & Sociedad, Revista Semestral de la RED de Estudios sociales en Prevención de Desastres en América Latina*, N° 7, Año 4, pp. 113-132.

Balance (1999) del Proceso de Reconstrucción Post-Mitch (Propuesta preliminar), Guatemala: Instancia de Seguimiento al Grupo Consultivo –INSGC-, noviembre de 1999.

Burrows, Hugues (1999), *Proyecto de reducción de riesgo de derrumbes y de preparación a desastres en tres asentamientos de la zona 3 de la ciudad de Guatemala afectados por el Mitch*, Guatemala: Médicos Sin Fronteras, Sección Suiza (Trabajo Técnico presentado en el XXI Congreso Centroamericano y I Congreso Nacional de Ingeniería Sanitaria Ambiental, Guatemala, octubre de 1999)

COINAP-UNICEF (1997), *Estudio cuantitativo de las áreas urbano marginales del Área Metropolitana de Guatemala*, Elaborado por Ligia González Martínez y Gloria de Alfaro, Guatemala: Documento preliminar.

Declaración (1999) de organizaciones de la sociedad civil guatemalteca ante la reunión de grupo consultivo a Celebrarse en Estocolmo, Suecia, Mayo de 1999.

Diálogo (1998), *El Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres*, Diálogo 1, Panamá 1997, Lima: LA RED-ITDG.

Elías, S., Gellert, G., Pape, E. y E. Reyes (1997), *Evaluación de la sostenibilidad en Guatemala*, Guatemala: FLACSO-WWF.

Fernández, M.A., comp. (1996), *Ciudades en Riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, Lima: LA RED-USAID.

Gellert, Gisela (1995), *Ciudad de Guatemala: factores determinantes en su desarrollo urbano (7775 hasta la actualidad)*, Guatemala: FLACSO (Debate, 31).

Gellert, Gisela (1996a), "Riesgos a desastres en el Area Metropolitana de Guatemala y prevención/mitigación a nivel comunitario: situación actual y nuevos enfoques", En: *Diagnóstico de la Prevención de Desastres Naturales en Guatemala (con motivo del XX Aniversario del Terremoto del 4 de febrero de 1976)*, Guatemala: CEPREDENAC, INSIVUMEH, CONE, pp. 252-267.

Gellert, Gisela (1996b), "Atención de Desastres en Guatemala", en: *Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido* (Ed. Allan Lavell y Eduardo Franco), Lima: LA RED-FLACSO-ITDG, pp. 171-208.

Gellert, Gisela (1996c), "Comunidades vulnerables a desastres en el área metropolitana de Guatemala", en: *Desastres & Sociedad*, Revista Semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, No.7, Año 4, pp. 69-84.

Gellert, Gisela (1999), *Algunas lecturas de riesgo y vulnerabilidad en Guatemala, utilizando la herramienta DesInventar*, Guatemala: FLACSO-LA RED, publicado en Internet: <http://w.desinventar.org>

Gellert, Gisela e Irene Palma (1999), *Precariedad Urbana, Desarrollo Comunitario y Mujeres en el Área Metropolitana de Guatemala: ¿Cómo estamos y cuáles son las percepciones y acciones institucionales?*, Guatemala: FLACSO (Debate, 46).

Herzer, Hilda y Raquel Gurevich (1996), "Construyendo el riesgo ambiental en la ciudad", en: *Desastres & Sociedad*, Revista Semestral de la RED de Estudios sociales en Prevención de Desastres en América Latina, N° 7, Año 4, pp. 11-18.

Informe (1994), *Políticas de Prevención de Desastres con miras a un desarrollo sostenible*, Berlín: Mesa Redonda Internacional, DSE, IDNDR.

FUNDASAL (1995), *La ciudad latinoamericana: Gestión urbana para el siglo XXI, retos y propuestas*, San Salvador: Carta Urbana N° 36.

Lavell, Allan (1996), "Proyecto de Investigación-Acción: Comunidades Urbanas Vulnerables en Centroamérica y Opciones de Prevención y Mitigación", en: *Desastres & Sociedad*, Revista Semestral de la RED de Estudios sociales en Prevención de Desastres en América Latina, N° 7, Año 4, pp. 49-52.

Lavell, Allan (1999), "Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998", en: *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, Caracas: Unesco, Flacso, Editorial Nueva Sociedad, No. 2.

León, P. y A. Lavell (1996), "Comunidades Urbanas en Centroamérica: Vulnerabilidad a desastres. Un análisis comparativo de algunos resultados en un proyecto de investigación-acción", en: *Desastres & Sociedad*, Revista Semestral de la RED de Estudios sociales en Prevención de Desastres en América Latina, N° 7, Año 4, pp. 53-68.

León, Patricio (1996), "Vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención-mitigación en comunidades urbanas de Honduras", en: *Desastres & Sociedad*, Revista Semestral de la RED de Estudios sociales en Prevención de Desastres en América Latina, N° 7, Año 4, pp. 103-112.

Lungo, Mario (1996), "Política social y pobreza urbana en el Salvador y Costa Rica", en: *Espacios*, Revista Centroamericana de Cultura Política, San José, Costa Rica, N° 8, pp. 98-114.

Lungo, Mario y Sonia Baires (1996), "Comunidades urbanas bajo riesgo en El Salvador", en: *Desastres & Sociedad*, Revista Semestral de la RED de Estudios sociales en Prevención de Desastres en América Latina, N° 7, Año 4, pp. 85-102.

Martínez López, José Florentín (1999), "Asentamientos rurales post-Mitch: Soluciones habitacionales inciertas", en: *Noticias de Guatemala: La Revista*, Tercera época, año XX, n° 262, pp. 12-13.

Maskrey, Andrew (1998), “El riesgo”, en: *Navegando entre brumas. La aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis de riesgos en América Latina*, Andrew Maskrey (Editor), ITDG-LA RED:

Miami (1996), “Plan estratégico de acción sobre reducción de desastres y desarrollo sostenible”, en: *Desastres & Sociedad, Revista Semestral de la RED de Estudios sociales en Prevención de Desastres en América Latina*, N° 7, Año 4, pp. 142-152.

ITDG (1999), *Megaciudades: reduciendo la vulnerabilidad a los Desastres*, Institution of Civil Engineers; Intermediate Technology Development Group, Lima: ITDG.

Ordoñez, A., M. Trujillo y R. Hernández (1999), *Mapeo de Riesgos y Vulnerabilidad en Centroamérica y México: Estudio de la Capacidad para Trabajar en situaciones de Emergencia*, Managua: OXFAM.

Rodrigue, Louis-Francois (1998), “Mitos en el Area Metropolitana de San Salvador y la generación de riesgo”, en: *Alternativas para el Desarrollo*, San Salvador: FUNDE, N° 56, noviembre/diciembre, pp. 28-34.

Valladares, Carlos (1994), *Modelo de planificación estratégica para el desarrollo sostenible, aplicable a las principales ciudades de Centroamérica*, CCAD-PNUD-BD.