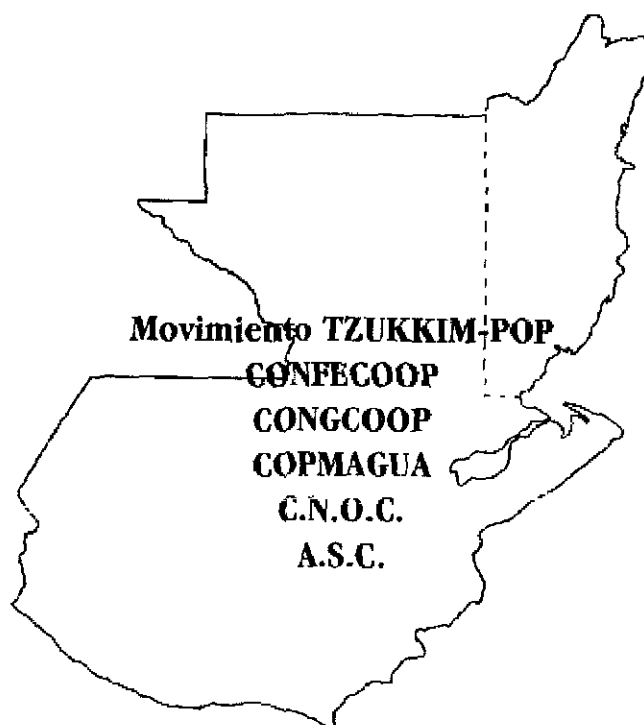


**INSTANCIA NACIONAL DE SEGUIMIENTO AL GRUPO
CONSULTIVO
INSGC**



Instancia Nacional de Seguimiento al Grupo Consultivo

La INSGC es un espacio de discusión compuesto por instituciones de la Sociedad Civil de Guatemala, que busca monitorear los avances y financiamiento para las fases de reconstrucción, rehabilitación, así como el desarrollo social, político y económico del país, con motivo de los Acuerdos de Paz y todo proceso de reconstrucción y transformación post-Mitch.

Los objetivos que persigue este esfuerzo son:

- ❖ Fortalecer la participación de la Sociedad Civil de Guatemala en los temas sustanciales para el desarrollo político, económico y social del país.
- ❖ Monitorear la inversión y financiamiento para la ejecución de los Acuerdos de Paz y Reconstrucción post-Mitch.
- ❖ Participar en acciones de la Sociedad Civil de Centroamérica.

Las instituciones aglutinadas en este esfuerzo son:

- ❖ Movimiento Tzukk'im-pop.
- ❖ Confederación de Cooperativas de Guatemala. CONFECOOP.
- ❖ Coordinación de ONG y Cooperativas. CONGCOOP.
- ❖ Consejo de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala. COPMAGUA.
- ❖ Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas. CNOC.
- ❖ Asamblea de la Sociedad Civil. ASC.



**GUATEMALA:
HACIA LA GESTIÓN DE RIESGOS A DESASTRES
EN EL CONTEXTO DE UN DESARROLLO
SOSTENIBLE**

Luis Gamarra - Gisela Gellert - Mario Morales

**Instancia Nacional de Seguimiento al Grupo
Consultivo**

Guatemala, octubre de 2000



© Coordinación de ONG y Cooperativas

CONGCOOP

2da. calle 16-60 zona 4, Mixco, Guatemala, C.A.

Teléfonos (502) 592 0966 – 591 0261

Telefax: (502) 593 4779

Correo electrónico: congcoop@guate.net

Página web: <http://rds.org.gt/congcoop>

Primera edición: diciembre de 2000



Diseño y edición: Magna Terra editores S.A.

5ta. calle 4-66, zona 2, Guatemala

Telefax: 231-4298 Oficinas: 238-0175 250-1031

Correo electrónico: magnaterra@intelnat.net.gt

ÍNDICE

Introducción	9
Parte I	
MARCO GENERAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO	13
1. Conceptos y contextos de la gestión del riesgo	13
1.1. Antecedentes	13
1.2. La gestión tradicional de los desastres	15
1.3. La gestión de riesgo como nuevo enfoque	18
1.4. Desarrollo y desastres —Desastres y desarrollo	22
1.5. Degradación ambiental y generación de condiciones de riesgo	25
1.6. Sistema de gestión del riesgo y participación de la sociedad civil	26
1.7. Aspectos a considerar en torno a la prevención y mitigación	28
1.8. Gestión local y regional de los riesgos	31
1.9. Interrogantes respecto a la reconstrucción	34
2. Condiciones de riesgo en Guatemala	36
2.1. Amenazas y vulnerabilidad a partir de fenómenos naturales	36
2.2. El cuadro de los desastres recientes y sus características —	41
2.3. Procesos que están generando las condiciones de riesgo. —	44
2.3.1. Persistencia de las diferencias económicas y sociales	44
2.3.2. La migración	46
2.3.3. La degradación ambiental	47
2.3.4. Precariedad de las viviendas	49
3. Marco institucional	50
3.1. Instituciones regionales destinadas al problema de riesgo a desastres	54
3.1.1. CEPREDENAC	54
3.1.2. LA RED	55
3.1.3. Otras iniciativas regionales	56
3.2. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	56
3.3. Otras instancias involucradas en el tema de desarrollo y riesgos	60

3 3.1. A nivel regional	60
3 3.2. A nivel nacional	62
Parte II	
BALANCE DEL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN	65
1. El huracán Mitch en Guatemala	65
2. El proceso post-Mitch dentro de la estructura de los Acuerdos de Paz	67
3. La reducción de los riesgos dentro de los procesos de reconstrucción post-Mitch y post-conflicto	73
4. El proceso de la participación de la sociedad civil	78
5. Acciones a futuro	82
Parte III	
POTENCIALIDADES Y DEBILIDADES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO	87
1. Potencialidades y debilidades generales	88
1 1. Potencialidades	88
1.2. Debilidades	90
2. La gestión del riesgo a través del proceso de los Acuerdos de Paz	94
2.1. Potencialidades	94
2.2. Debilidades	96
3. La Gestión del Riesgo a través de los Acuerdos de Estocolmo	99
3.1. Potencialidades	100
3.2. Debilidades	100
4. La Gestión del Riesgo a través de la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal	103
4.1. Potencialidades	103
4.2. Debilidades	104
5. La Gestión del Riesgo a través de la Gestión Ambiental Urbana y Rural	105
5.1. Potencialidades	105
5 2. Debilidades	106
Parte IV	
PROPI ESTAS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO	109
Fuentes de consulta	115

INTRODUCCIÓN

Diez años después que se institucionalizara la década de los noventa como el Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), en cada uno de los países de la región se siguen manifestando dificultades para trascender más allá de las acciones de emergencia.

A raíz de los serios impactos que tienen los desastres en las economías locales, nacionales y regional, se ha considerado necesario el análisis de los riesgos como fundamental para mejoras en las propuestas de desarrollo. Sin embargo el proceso ha sido lento por cuanto la centralización gubernamental no ha permitido un accionar en conjunto con otros sectores de la sociedad.

En el caso concreto de las ONG, Cooperativas, Asociaciones y otras expresiones de organización local han considerado oportuno incluir en sus propuestas de desarrollo el análisis de los riesgos con base en un modelo integrador e incluyente que permita realizar una buena "gestión de los riesgos". Los efectos del terremoto de 1976, los eventos "pequeños" que han ocurrido de ese año hasta antes del huracán Mitch, el mismo huracán Mitch, han motivado un proceso de reflexión de los distintos actores sobre los factores que causan las altas condiciones de riesgo en el país, así como en la Región Centroamericana.

Guatemala, a la fecha, vive dos momentos de reconstrucción: uno va dirigido a la etapa post-conflicto y el otro al proceso post-Mitch. El fundamento de cada uno de esos procesos tiene como objetivo una transformación de las condiciones que estimulan las detonantes, es decir, reducir vulnerabilidades, la pobreza, erradicar la exclusión social, el racismo, un mejor manejo ambiental, respeto a los derechos humanos, etcétera.

La Instancia Nacional de Seguimiento al Grupo Consultivo ha impulsado un análisis de estos momentos de reconstrucción y transformación, buscando encontrar una posición, y propuesta, como Sociedad Civil para la próxima reunión del Grupo Consultivo a realizarse en Madrid en 2001 y estimular el debate sobre la necesidad de un profundo análisis de los riesgos en el modelo de desarrollo vigente.

El documento está dividido en cuatro partes:

- ❖ **Marco general:** presenta primero el enfoque conceptual de la Gestión del Riesgo, bajo el cual se encuentra inmerso el análisis del documento; luego una revisión general de las condiciones del riesgo del país, que nos introduce en la integración de las condiciones de causa que generan los desastres y los procesos sociales que están incrementando su ocurrencia; y por último una revisión del Marco Institucional, tanto del que trabaja el tema de desastres directamente, como de las instituciones claves para desarrollar un proceso de gestión del riesgo.
- ❖ **Balance del Proceso de Reconstrucción:** analiza lo avanzado a partir de los Acuerdos de Estocolmo, en la reducción de la vulnerabilidad ecológica y social del país. Enfatiza en el análisis una revisión de la implementación de los Acuerdos de Paz, como agenda primigenia de transformación de las condiciones sociales y económicas, base para la reducción de las condiciones del riesgo. Se analiza entonces lo ejecutado, principalmente en el sector estatal, el impacto que ha generado, y las acciones a futuro, con miras a la próxima reunión de Madrid.
- ❖ **Potencialidades y Debilidades para la Gestión del Riesgo:** analiza las condiciones actuales para el desarrollo de un proceso de reducción de condiciones de riesgo, a través de los Acuerdos de Paz y de Estocolmo, de los programas de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, de Gestión Ambiental Urbana y Rural, y de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

- ❖ **Propuesta para la Gestión del Riesgo:** A partir del análisis de los puntos anteriores, se propone un conjunto de estrategias claves: institucionales, legales y técnicas, para iniciar un proceso de reducción de las condiciones de riesgo.

PARTE I

MARCO GENERAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO

1. Conceptos y contextos de la gestión del riesgo

1.1. Antecedentes

Parece que debe ocurrir un gran desastre, como el huracán Mitch en el caso centroamericano, para crear una coyuntura en torno a la problemática.

Parece también que sólo a través de los impactos del Mitch se han develado las profundas condiciones de riesgo, y ante todo de vulnerabilidad, en las que se encuentra la región centroamericana, y han llevado a reconocer la urgente necesidad de una intervención integral, permanente y coordinada en la transformación de los procesos económicos, sociales y ambientales que las están generando.

Sin embargo, el Mitch ocurrió casi a finales de los años noventa, declarados como el Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), que ha significado un avance importante para el tratamiento de la problemática de desastres desde nuevas perspectivas y conceptos.

Es decir, en los años anteriores al Mitch, los gobiernos de la región, así como también representantes de la sociedad civil, no sólo habían participado en múltiples eventos internacionales y regionales sobre la problemática, sino también adquirido nuevos conocimientos y compromisos para enfrentarla, a través de las respectivas estrategias y planes de acción que se formularon como acuerdos comunes.

Como eventos de mayor importancia en este sentido hay que mencionar la "Conferencia Interamericana sobre Reducción de los

Desastres Naturales" (Cartagena, 1994), como foro regional preparativo para la posterior "Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres Naturales" (Yokohama, 1994), y el "Congreso Hemisférico sobre la Reducción de Desastres y el Desarrollo Sostenible" (Miami, 1996). Como actividad de seguimiento se organizó el "Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres", y las conclusiones del "Diálogo I" (Panamá, 1997) incluyen las iniciativas de políticas plasmadas en el "Plan Estratégico de Acción" del Congreso Hemisférico de 1996, y para el "Diálogo II" (Washington, 1998) se ha adoptado como tema central la integración de reducción de desastres en la esencia del desarrollo.

Además de recomendaciones precisas, el enfoque central de las estrategias y acciones propuestas en estos eventos vincula las metas de reducción de desastres y desarrollo sostenible, las cuales se apoyan mutuamente. Asimismo, se destaca que el desarrollo sostenible es imposible si los niveles existentes de riesgo no son reducidos. Para lograr este objetivo, la planificación y las políticas deben tomar en cuenta los patrones existentes y cambiantes de amenaza y vulnerabilidad. Además, se puso énfasis en que las acciones concertadas que vinculan a los sectores gubernamentales, no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos internacionales y el sector privado, constituyen el único camino para negociar iniciativas exitosas que conduzcan a la reducción del riesgo y la promoción del desarrollo sostenible.

Es decir, nos encontramos frente a un cambio radical del enfoque de intervención en el tema de desastres, y también en el modelo de desarrollo que se está imponiendo en nuestra región, en la práctica actual claramente insostenible, y que está incrementando las condiciones de riesgo de una cada vez mayor cantidad de población.

Sin embargo, hace falta todavía el paso decisivo: llevar el discurso a la práctica.

1.2. La gestión tradicional de los desastres

Tradicionalmente, la intervención en el tema de los desastres ha estado marcada por un enfoque emergencista (en la atención) y fiscalista (en la investigación), que considerando a los desastres como eventos puntuales, inevitables e inesperados, generados por la acción extrema de la fuerza de la naturaleza (por ello, desastres "naturales") y que afectan el proceso normal de desarrollo, centra su atención en la respuesta ante su ocurrencia.

Esta visión, poco crítica de los factores de causa y de los procesos sociales que generan los desastres, ha derivado en una intervención con las siguientes características, prevalecientes en los diferentes países de Centroamérica desde las décadas de 1960-70, y en parte hasta la actualidad:

- ❖ Actuación casi únicamente limitada al manejo de las emergencias, y para que ésta sea más "rápida y eficiente", a las acciones de preparativos. En este sentido se promueve también un sistema institucional de respuesta, tradicionalmente con un liderazgo de la estructura militar, y que aglutina comúnmente a los cuerpos de socorro. Estas organizaciones mantienen un rol pasivo en la comunidad, mientras no ocurre un desastre, y se activan únicamente en situaciones de emergencia (comités de emergencia).
- ❖ Fortalecimiento de las ciencias físicas e ingenieriles en investigaciones para conocer mejor la ocurrencia de los fenómenos naturales, y desarrollar estructuras de monitoreo, vigilancia y control.
- ❖ Atención centrada en los desastres con pérdidas económicas considerables y de mayor impacto, y que podrían justificar el costo de un operativo de esta naturaleza. Son los eventos grandes que además atraen a los medios de comunicación, a la cooperación internacional, que inyectan considerables sumas de dinero, y que posibilitan un aprovechamiento político mayor. Además, la declaración de un estado de calamidad pública o de emergencia, debido a un desastre

mayor, ofrece otros tipos de ventajas, como el gasto estatal de fondos sin obligación de cumplir con requisitos legales de licitación, cotización, localización, etcétera.

- ❖ Intervención caracterizada por una toma de decisiones centralizada, vertical y externa a las comunidades afectadas, que debilita aún más las capacidades locales y regionales de participación en el proceso de reconstrucción y de transformación de sus condiciones de riesgo.
- ❖ Prevención centrada en la protección de infraestructura de importancia regional o nacional, que ameriten el costo de la inversión ante posibles daños. A las comunidades rurales o a los sectores urbano marginales, sólo les ha quedado esperar los desastres o prepararse para actuar en caso ocurran, pues para ellos los modelos tradicionales de prevención son inaccesibles o se hacen menos prioritarios ante las necesidades cotidianas.
- ❖ Procesos de reconstrucción que tienen como objetivo devolver a la comunidad a su "estado normal" anterior al desastre para que continúe con su proceso de desarrollo interrumpido. Sin embargo, una reconstrucción de esta índole devuelve a la zona afectada a las condiciones de riesgo presentes antes del desastre, o incluso las incrementa.

Esta percepción y actuación de respuesta ha marcado la intervención de las instituciones nacionales, públicas y privadas, e incluso de la sociedad civil, como también de los organismos internacionales¹, y ha dificultado un análisis crítico de las condiciones reales de causa en la ocurrencia de desastres; de evaluar bajo esta perspectiva nuestros procesos de desarrollo y sus consecuencias ambientales, sociales y econó-

¹ Allan Lavell (1996:495) señala respecto a las Agencias Internacionales más comprometidas con la problemática de los "desastres" la enorme desproporción que existe, en general, entre los recursos dedicados a la respuesta y aquellos dedicados a la prevención y la mitigación, pues hoy en día más del 96% de los recursos canalizados internacionalmente para actividades que no son de reconstrucción, se dedican a enfrentar los problemas de la respuesta en casos de "emergencia".

micas; y de plantear por lo tanto estrategias de transformación de las condiciones de riesgo.

Para ello se debe empezar por reconocer que la ocurrencia de fenómenos naturales no es la causa principal de los desastres, sino que son los procesos sociales de acumulación de condiciones de vulnerabilidad², los que marcan la susceptibilidad o no de ser afectados, así como la creciente participación humana en la construcción de nuevas amenazas.

Una política integral y eficiente para la “reducción de desastres” se debe enfocar entonces principalmente hacia la gestión de los riesgos a desastres, es decir, atacar las causas a través de medidas de prevención y mitigación con relación a las amenazas y vulnerabilidades, como lo vamos a revelar con más detalle en el siguiente apartado.

Sin embargo, como va a ser imposible reducir los niveles de vulnerabilidad y propensión a los desastres significativamente durante el corto y mediano plazos, se hace inevitable también la necesidad de promover importantes mejoras y transformaciones en los sistemas de respuesta y preparativos para desastres.

Asimismo, “es claro que la transición a un modelo de gestión integral, con énfasis en la prevención y mitigación, no es posible si las Fuerzas Armadas mantienen su posición dominante como coordinador, actor e impulsor de políticas y estructuras. Su papel, también con respecto a la respuesta, debe definirse como un elemento de apoyo importante por su control sobre recursos humanos y materiales y su manejo de la logística y la estrategia, pero subordinado al poder civil dentro de un sistema integrado de gestión.

² Un estudio de 1984 señala que el número de personas afectadas en el mundo por inundaciones, ciclones, terremotos y sequías había pasado de 27 millones en la década de los sesenta a 48 millones en la década siguiente, sin que se hubieran registrado cambios geológicos o climáticos capaces de justificar ese incremento (Wilchez-Chaux, 1998). Y en la década de los 90' los daños han sido tres veces mayores que los de los 80', y nueve veces mayores que los de los 60'.

La tendencia experimentada a favor de la democratización, el fortalecimiento de la sociedad civil y la 'desmilitarización', podría facilitar esta transición. Sin embargo, también es posible que la reducción en la injerencia de lo militar en la sociedad y de su papel 'tradicional' en el control interno y en la protección de fronteras tenga efectos contrarios. La gestión de los desastres podría persistir como 'coto de caza' de las Fuerzas Armadas, precisamente por la necesidad de que las instituciones castrenses busquen legitimarse socialmente, empleándose en actividades sociales o humanitarias." (Lavell, 1996:494-95)

1.3. La gestión de riesgo como nuevo enfoque

¿Por qué en la actualidad se pone tanto énfasis en hablar de "gestión de riesgo", en lugar de los términos utilizados anteriormente como manejo, atención o administración de desastres?

La diferencia entre el uso de "desastre" o "riesgo" no es solamente un cambio de palabras, sino consiste en una concepción diferenciada del trabajo sobre la problemática, pues para lograr realmente una "reducción de los desastres", el problema debe ser enfocado con una perspectiva de procesos (construcción de riesgos) y no de producto (el desastre). "En este sentido, la esencia de la problemática desde el punto de vista del desarrollo sostenible está constituida por la intervención sobre los factores que explican el proceso de 'construcción social del riesgo', el cual puede desembocar en 'desastre'". (Lavell, 1996:488)

Mitchell (1996:68) destaca también, en otras palabras, la necesidad de una diferenciación entre construcción de riesgos (contextos) y ocurrencia (fenómeno) del desastre, así como la importancia de los actuales procesos sociales y ambientales como factores determinantes en la conformación de los riesgos y su gestión y opina:

“Me parece que todas las explicaciones que tan a menudo nos han ofrecido acerca del problema de los desastres y su reducción, sufren de dos defectos centrales:

- ❖ Primero, están desbalanceados respecto al tratamiento de los vínculos entre el fenómeno del desastre y los contextos del desastre. Se le otorga demasiada atención al fenómeno del desastre, se pasan por alto o se exploran poco; muchos contextos y, con esto el potencial de la provechosa intervención humana queda truncada.
- ❖ Segundo, pocas explicaciones dan un peso adecuado a la acción forzada y sin precedentes de los cambios sociales y ambientales contemporáneos. Es probable que tales cambios estén afectando de muchas formas la naturaleza de los desastres, los sistemas de gestión y sus contextos”.

Si empezamos a analizar los factores que determinan en realidad el riesgo a la ocurrencia de los diversos tipos de desastres, nos encontraremos por un lado con los diferentes tipos de amenazas y, por el otro lado, con la vulnerabilidad frente a estas amenazas, relación cualitativa que se puede expresar de la siguiente manera:

$$\text{Riesgo} = \text{amenaza} \times \text{vulnerabilidad}$$

Por amenaza se entiende la probabilidad de que ocurre un evento físico, natural o no, que puede provocar daños y pérdidas, mientras existe una sociedad vulnerable frente a la amenaza.

Muchas veces se confunde amenaza con riesgo, y así se elaboran “mapas de riesgo”, mientras en realidad se trata de mapas de amenazas pues hacen referencia a la amenaza sísmica, de inundaciones, de huracanes, de deslizamientos, etc., pero no toman en cuenta las vulnerabilidades frente a estas amenazas, que finalmente convierten los fenómenos físicos en un riesgo probable para la ocurrencia de un desastre.

Así, por ejemplo, un sismo es un simple fenómeno natural, y no una amenaza, mientras no existe una sociedad o comunidades vulnerables frente a este fenómeno. Es entonces la vulnerabilidad, la que determina la existencia de amenazas, y con ello el riesgo para que ocurra un desastre.

Respecto a tipos o categorías de amenazas, es común hablar de:

- ❖ Amenazas naturales (de origen geológico, hidrometeorológico o climático, como sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, huracanes, tornados, granizadas, temperaturas extremas, etc.), y
- ❖ Amenazas antrópicas o tecnológicas (atribuibles claramente a la acción humana, como la contaminación por sustancias químico-tóxicas, plaguicidas, derrame de petróleo, existencia de tecnologías y estructuras inseguras u obsoletas, que pueden provocar explosiones, incendios, colapsos, etc.).

Sin embargo, existe la tendencia de que las amenazas naturales son cada vez más complejas debido a que se están volviendo menos "naturales" (Mitchell, 1996:78), y en este sentido se destaca la creciente presencia de las así llamadas amenazas siconaturales (Lavell, 1996).

Estas amenazas siconaturales "comprenden amenazas que toman la forma de amenazas naturales y de hecho, se construyen sobre elementos de la naturaleza. Sin embargo, su concreción es producto de la intervención humana en los ecosistemas y ambientes naturales. Se producen en la intersección de la sociedad con la naturaleza. Así, por ejemplo, la destrucción de enenas y la deforestación contribuyen en determinados casos a un aumento en la incidencia e intensidad de inundaciones, deslizamientos y sequías; la urbanización sin infraestructuras adecuadas para el drenaje pluvial cambia el equilibrio del ecosistema local, generando inundaciones urbanas; el corte de manglares en las costas contribuye a la erosión costera y al impacto negativo de las tormentas y huracanes. La manifestación más extrema de este tipo de intervención negativa sobre la naturaleza, sin lugar a

dudas, está constituida por los procesos de reducción de la capa de ozono y el cambio climático global, procesos que se pronostica tendrán repercusiones futuras importantes, en términos de la fuerza de huracanes, los patrones de lluvia e inundación y sequía." (Lavell, 2000)

La vulnerabilidad es un factor meramente social, y se refiere a las condiciones de una sociedad, de una comunidad o familia, que la hacen propensa a sufrir daños por la ocurrencia de un evento físico determinado (= amenaza). Sin embargo, la vulnerabilidad hace referencia también a la capacidad de recuperación de diferentes grupos sociales después de sufrir los impactos de un desastre. La vulnerabilidad se expresa de diferentes formas y facetas³, está en permanente transformación y es producto del proceso histórico de una sociedad.

El concepto de vulnerabilidad, como todos los que se manejan en la gestión del riesgo, es un concepto relativo y un proceso dinámico, y se debe analizar frente a las condiciones particulares de cada comunidad. Asimismo, la vulnerabilidad siempre se debe evaluar específicamente frente a cada amenaza en particular, pues la vulnerabilidad frente a la amenaza sísmica, por ejemplo, no es la misma como frente a la amenaza de inundaciones, sequías, incendios, epidemias, etc. (Wilches-Chaux, 1998:43)

Bajo este concepto analítico los desastres son entonces un problema de acumulación de condiciones de riesgo en la historia del país, de sus regiones y comunidades, como producto de determinados procesos de desarrollo.

Este conjunto de reflexiones saltó a la luz en un nuevo enfoque: la GESTIÓN DEL RIESGO, que pone como eje de análisis e intervención los procesos que llevan a la generación de condiciones de riesgo, como muestras claras que el modelo de desarrollo es social y ambientalmente

³ Así, Wilches-Chaux (1989, 1998:44-48), dentro del concepto de una vulnerabilidad global, diferencia entre diversos factores de vulnerabilidad, como los ambientales, físicos, económicos y sociales (políticos, ideológicos, culturales, educativos, institucionales, organizacionales).

(y por lo tanto también económicamente) insostenible, y que para asegurarlo entonces es necesario TRANSFORMARLO.

Bajo este enfoque, cada una de las acciones en el tema de los desastres (prevención, mitigación, preparación para el manejo de las emergencias, rehabilitación y reconstrucción) debe orientarse a la reducción de las condiciones de riesgo. Para ello es necesario dejar de ver los desastres como eventos ajenos a nosotros y ante los cuales reaccionamos; para ponerlos como termómetros de nuestro desarrollo, y plantear estrategias a todos los niveles para transformarlo, hacerlo más eficiente, y orientarlo hacia su "sostenibilidad".

Para poner en marcha este enfoque se requiere, por lo tanto, de un trabajo articulado y coordinado a varios niveles: nacional, regional y local, en la generación de una visión concertada de desarrollo, en el análisis real de los procesos que están generando desastres y que hacen insostenible el desarrollo, en el fortalecimiento de sistemas interinstitucionales, que sumen capacidades y optimicen el uso de los recursos, y en la generación de propuestas integradas entre los distintos actores sociales.

En la última década se han hecho avances valiosos en investigación, organización, negociación y formación de redes de discusión y generación de políticas orientadoras en el tema (Gellert, 2000). Sin embargo, estos esfuerzos se han visto limitados por la preponderancia de la visión emergencista y fiscalista, al interior de los organismos internacionales, de los estados, de las instituciones públicas y privadas e incluso de las organizaciones de la sociedad civil. Para generar un cambio va a ser necesario lograr sensibilizar a todas estas instancias, y calzar el tema en sus agendas, planes, programas y presupuestos para el desarrollo.

1.4. Desarrollo y desastres - Desastres y desarrollo

Como lo expresa Hewitt (1996), la concepción general es ver a los desastres como "antítesis" del desarrollo, y no como productos del "desarrollo".

Como hemos podido ver líneas arriba, los desastres son condiciones generadas socialmente, o como dicen algunos autores: son PROBLEMAS NO RESUELTOS DE DESARROLLO. Valdrá la pena entonces evaluar de qué tipo de desarrollo estamos hablando, ¿será un desarrollo sostenible, si por debajo de la máscara de los indicadores económicos o de los logros políticos, se esconden condiciones de vulnerabilidad tales, que elevan en forma progresiva la situación de riesgo y, en consecuencia generan desastres con crecientes impactos?

Con el actual modelo de desarrollo, cada vez mayor porcentaje de población queda marginada del sistema social, económico, político y cultural imperante, los niveles de pobreza han aumentado, del mismo modo las diferencias entre los distintos sectores de la población (pobrerico, lo privado —lo público, lo urbano— lo rural)⁴; en consecuencia, la población se ve forzada a poner en juego su seguridad como estrategia de sobrevivencia, a ocupar terrenos urbanos inapropiados para la construcción de sus viviendas, a deforestar y cultivar en laderas de fuerte pendiente y en las riberas de los ríos, a hacinarse y tugurizarse.

Así, los desastres pueden ser considerados como los indicadores más fieles de la insostenibilidad de los procesos de desarrollo. En nuestros países llamados del Tercer Mundo, ocurren el 90% de los desastres, cifra que no considera los desastres medianos y pequeños, aún más numerosos, y en suma de mayor impacto que los eventos grandes.

Atendiendo a ello debemos reformular también nuestra intervención en las políticas de desarrollo, ya que actualmente la acción se concentra en la atención de problemáticas aisladas de la pobreza⁵, y no bajo una

⁴ En 1960, el 20% de la humanidad, los más ricos, tenían treinta veces más que el 20% de los más pobres. En 1990, la diferencia era de sesenta veces, y para el 2000 se ha calculado que debe ser de noventa veces (Galeano, 1999:28).

⁵ Como señala Andreu Viola (1999:21), “...la pobreza ha perdido su carácter esencialmente político (inseparable de una desigual correlación local y global de fuerzas) para convertirse en un problema técnico, de asignación de recursos, o de “deficiencias” nutritivas, educativas, y sanitarias de un sector de la población. Lo que se construye en tanto que objeto de análisis y de intervención como el problema a erradicar, no es ya la desigualdad sino los pobres”.

lectura más amplia y más global, de cuáles son las causas que la están generando, de los procesos hacia atrás y de las tendencias hacia adelante. Así por ejemplo, la inversión en vivienda, al concentrarse en soluciones habitacionales, y no contemplar el crecimiento de los barrios marginales y el porqué de ellos, presenta siempre resultados ineficientes. De la misma manera ocurre con los procesos de deforestación y de reforestación en las zonas rurales.

Como muestra clara de la relación entre desarrollo y desastres "basta un boón": CEPAL calcula que los daños generados por el Mitch en Centroamérica alcanzaron los siete mil millones de dólares, de los cuales analizan que entre el 50 y el 75% son consecuencia de una inversión poco o mal planificada. Y seguramente el resto del porcentaje debe corresponder, por otro lado, a una inexistencia de inversión en políticas de desarrollo adecuadas.

Pero, a modo de círculo vicioso, los desastres van reduciendo aún más las posibilidades de desarrollo. El Mitch, por ejemplo con sus 7 mil millones de dólares en daños, afectó fuertemente la economía de la región, y obligó el desvío de fondos que iban dirigidos a inversión social en el país, a la atención a la emergencia y a la rehabilitación de las zonas afectadas.

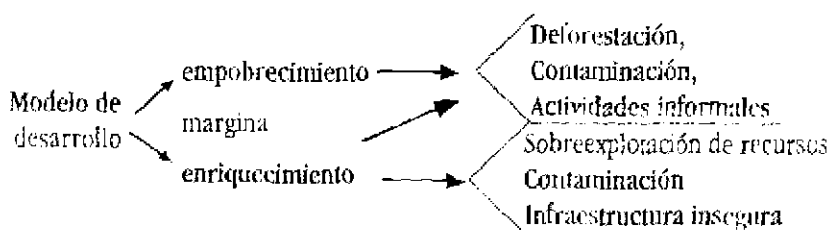
Esto es en el caso de grandes desastres, que generan movilizaciones de recursos externos, ayuda internacional, mesas de negociación entre el Estado y las multilaterales. Pero aún mayor impacto tienen los pequeños y medianos desastres, que con una incidencia en el ámbito local, invisibles a los medios de comunicación, sin intervención nacional o internacional, año con año van minando las posibilidades de desarrollo de las comunidades (afectación de los terrenos de cultivo y vías de comunicación, destrucción de viviendas y de puentes, epidemias, etc.), y desfilan los pocos recursos de la comunidad hacia la rehabilitación de la emergencia en varios meses del año.

¿Será este el costo que tenemos que pagar por tener niveles macroeconómicos mejores y poder estar insertos en una economía

mundial, y, si es así, a quién está beneficiando este crecimiento?. Tomando una frase de Allan Lavell (2000), "el problema finalmente no son los desastres, sino el desarrollo" y "al final de cuentas lo que sucede es que la ganancia histórica basada en la creación de vulnerabilidad es, en general, privatizada, mientras la vulnerabilidad, el riesgo y las pérdidas sufridas durante desastres son socializados."

1.5. Degradación ambiental y generación de condiciones de riesgo

A partir de los últimos eventos de la década de los 90, se ha reconocido ya de manera generalizada la íntima relación entre la degradación ambiental, la generación de condiciones de riesgo y la ocurrencia de desastres. Los acelerados procesos de deforestación, la ocupación y uso inadecuado de los recursos naturales, la contaminación ambiental (suelo, aire y agua), han definitivamente incrementado las condiciones de riesgo en los sectores urbanos y rurales. Sin embargo esta afirmación nos devuelve al análisis del modelo de desarrollo:



Los problemas ambientales están así íntimamente ligados a la problemática de desastres, la forma como nos relacionamos con el ambiente, como lo utilizamos, como lo afectamos, como lo transformamos, en muchos casos eleva nuestras condiciones de riesgo. Los desastres no son más que las manifestaciones claras que las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente no son adecuadas y que no son sostenibles.

Debemos generar entonces propuestas integradas de reducción de los problemas ambientales y de reducción de las condiciones de riesgo; complementar las propuestas ambientalistas conservacionistas, con propuestas de gestión urbana ambiental, de manejo de los recursos, de manejo de cuencas; generar estrategias adecuadas a los niveles locales, que recojan los conocimientos de la comunidad, y que den un provecho directo a la misma.

1.6. Sistema de gestión del riesgo y participación de la sociedad civil

Uno de los principales problemas de los programas de desarrollo es la poca integralidad de las propuestas, la extremada sectorialidad de la intervención, la débil coordinación entre las instituciones, y la falta de una visión de desarrollo común, que oriente las políticas y los planes en cada uno de los niveles territoriales.

Dentro del nuevo enfoque, que pone como centro de atención a la transformación de los procesos de construcción de las condiciones de riesgo, se requiere una intervención más eficiente y un nuevo modelo de sistema interinstitucional:

- ❖ Que priorice la participación de los distintos actores de la sociedad civil, como conocedores de la problemática, como fuerza importante de capacidades y canalizadores de oportunidades para el desarrollo, como sustento importante en la toma de decisiones.
- ❖ Que priorice el fortalecimiento de los sistemas locales y de las mancomunidades municipales, y que permita que a partir de ellos se generen movimientos emergentes hacia los niveles departamentales y nacionales.
- ❖ Que fomente relaciones descentralizadas y homogéneas, y eficientes redes de comunicación entre las distintas instituciones y organizaciones pertenecientes al sistema, y a su vez también, entre los distintos niveles (local, municipal, departamental, nacional, regional).

- ❖ Que involucrando la gestión del riesgo a la temática del desarrollo, incorpore a las distintas instituciones y organizaciones encargadas de él, con la intención de generar políticas, programas y proyectos concertados y negociados de desarrollo, que reúna las distintas percepciones, ambiciones y capacidades de los actores sociales a cada nivel.
- ❖ Que tomando en cuenta que las causas de los desastres son complejas, diversas, dinámicas y muy concatenadas, se promueva la articulación de los distintos ejes o sectores del desarrollo (muchas veces con actitudes y acciones divorciadas).
- ❖ Que con una visión de proceso y de largo plazo, relacione las estrategias de intervención de atención a la emergencia, de reconstrucción y de desarrollo, bajo el objetivo general de ir paulatinamente reduciendo las condiciones de riesgo.

En general, es necesario que el tema de los “desastres”, o mejor dicho de reducción de las condiciones de riesgo a desastres, sea incorporado como condición necesaria para ir alcanzando el desarrollo, y para ello se requiere la intervención integrada de los distintos actores involucrados en cada uno de los niveles de intervención.

Es decir, la gestión de riesgo es una problemática transversal (al igual como la gestión ambiental o de la pobreza), que debe estar presente en todos los programas sociales, económicos, de infraestructura, de descentralización y ordenamiento territorial, etc., para poder prevenir y mitigar los riesgos existentes y evitar la construcción de nuevos, y requiere de políticas y esquemas institucionales y organizacionales que comprometan a todos los sectores de la sociedad, y no solamente a una institución creada específicamente para el “asunto”.

1.7. Aspectos a considerar en torno a la prevención y mitigación

Como ya lo hemos subrayado reiteradamente, el problema de la reducción de desastres va mucho más allá de la gestión de la emergencia, y en este sentido es muy común en la actualidad exigir la "prevención y mitigación".

Sin embargo, como se puede constatar en discursos y también la práctica, existe poca claridad sobre estos conceptos, y muchas veces se habla de prevención y mitigación, cuando en realidad se hace referencia a preparativos para casos de emergencia.⁶

Como ya lo dice la palabra, prevención significa evitar la ocurrencia de un desastre a través de la eliminación de sus causas. Si no es posible eliminar la causa principal de un desastre, la cual en la mayoría de los casos es la amenaza, entonces hay que minimizar en lo posible la vulnerabilidad frente a la amenaza.

Por mitigación entendemos entonces todas aquellas acciones y medidas que se dirigen hacia la reducción de la vulnerabilidad, mientras la prevención corresponde más bien a la gestión de las amenazas.

Muchos autores hacen referencia a la prevención también como "gestión de las amenazas" y la mitigación como "gestión de la vulnerabilidad".

En el caso de amenazas meramente naturales, como son los sismos, erupciones volcánicas, huracanes, etc., prácticamente es imposible evitar la ocurrencia del fenómeno físico, y la gestión debe centrarse entonces en acciones de mitigación de la vulnerabilidad frente a estas amenazas.

⁶ Los preparativos para casos de emergencia también incluyen actividades y medidas que buscan reducir los impactos de un posible desastre, como son los sistemas de alerta temprana, estrategias, evacuación, de protección, etc., y en este sentido forman parte de la mitigación, pues tratan de reducir la vulnerabilidad.

Sin embargo, la prevención sí es posible en el caso del creciente número de amenazas, "cuyos orígenes se encuentran en prácticas sociales inadecuadas (amenazas sociomateriales, antrópicas, contaminantes y antrópico-tecnológicas), las cuales, una por una, no tienen el peso o intensidad de los magnus eventos naturales, pero constituyen una proporción significativa de los eventos que afectan de forma cotidiana a la población y las medidas que hay que tomar en realidad ya deberían formar parte de la "gestión ambiental" y constituyen elementos esenciales para el desarrollo sostenible (reforestación, estabilización de pendientes, prevención de la erosión, reducción en el uso irracional del agua, controles sobre emisiones de contaminantes y sustancias tóxicas, conflagraciones, manejo de residuos sólidos y líquidos, mantenimiento y ampliación de infraestructuras de drenajes pluviales, etc.)" (Lavell, 1996:493-4)

Es decir, la prevención y mitigación siguen lógicas que se vinculan con las aspiraciones de un desarrollo sostenible y equitativo, y su gestión —lo que llamamos entonces gestión de riesgos— exige un trabajo permanente en el corto, mediano y largo plazos, en el que el conjunto de actores se encuentren involucrados.

Asimismo, en la gestión de riesgos a desastres, no existe un antes, un durante y un después,⁷ "sino se trata de fases concatenadas e integradas horizontalmente, en las cuales —independientemente del peso diferenciado de cada actor institucional en cada subconjunto de actividades—, se acepta que lo que se haga en una fase, incida positiva o negativamente, sobre la otra. Difícilmente se puede trabajar sólo en el "después" si no se ha trabajado durante todo el proceso.

La prevención y mitigación, hoy por hoy, parecen ajenas a nuestra realidad y ocupan un lugar muy subordinado o inexistente. Sin em-

⁷ Este término de "antes, durante y después" (del desastre) es todavía muy común en el discurso de las instituciones de respuesta, y se entienden por "antes" los preparativos para el caso de emergencia, por "durante" la atención de la emergencia, y por "después" la recuperación y reconstrucción.

bargo, debiera dedicarse un mayor esfuerzo por conocer los costos económicos, sociales y políticos que supone implementarlas, introduciendo así el problema del presente y futuro, en el debate de la agenda social.

Hoy en día, no hay claridad respecto a lo que significa prevenir y mitigar en términos concretos para la política nacional. Así, frente a esta situación, los principales responsables de la toma de decisiones, se tranquilizan viendo los desastres como impredecibles o incontrolables, frente a los cuales la única opción eficaz y políticamente redituable, es la respuesta a la emergencia, con el objeto de evitar que se conviertan en un problema humanitario y político." (Caputo *et al.*, 1998:107-108)

Otro aspecto importante a considerar respecto a estrategias de prevención y mitigación es la diferenciación entre políticas para enfrentar la acumulación histórica de riesgos (y ante todo de vulnerabilidades), y la aplicación de la prevención y mitigación en desarrollos futuros.

En términos de la realidad existente en nuestros países, "está claro que la reducción de la vulnerabilidad histórica no resulta ni política ni económicamente atractiva para la mayoría de los gobiernos de turno. ... Con relación al futuro, el cuadro económico y político cambia radicalmente. Más allá de las coincidencias o interrelaciones que existen entre la prevención y mitigación de riesgos y las metas de lo sostenible, las cuales ubican esta problemática dentro del campo del desarrollo, ... el costo económico de la prevención y la mitigación respecto a nuevos desarrollos e inversiones es mínimo, sea en cuanto a la seguridad de estructuras (ingeniería) o a los campos no estructurales —legislación, planificación del uso del suelo, estructuras productivas, etc.—. Con decir esto, sin embargo, no subestimamos las dificultades que aparecerán al implementar políticas basadas en el análisis de riesgos, las cuales requerirían de una fuerte voluntad política, una eficiente y honesta administración y un amplio consenso y participación por parte de los sectores privados y populares o comunitarios." (Lavell, 1996:491-492)

Para la prevención y mitigación, la gestión comunitaria de los riesgos, por parte de los actores sociales locales, gubernamentales y no gubernamentales, es de suma importancia y hasta decisiva para la reducción de desastres.

Esta constatación no sólo corresponde a la general aceptación de la importancia del fortalecimiento de la gestión local en todos los ámbitos del desarrollo, sino también a argumentos que se vinculan específicamente con la situación y dinámica del riesgo a desastres.

El primer argumento consiste en la necesidad indispensable de un análisis de riesgo presente (amenazas y vulnerabilidades), antes de poder formular estrategias o medidas efectivas de prevención y mitigación. Sin embargo, sólo en el caso de las amenazas naturales, como la sísmica, volcánica, de huracanes, etc., es posible hacer un análisis más bien global, en forma de mapas de amenazas (¡no de riesgos!), que cubren el territorio nacional. Pero la situación es otra en el caso de las amenazas antrópicas, tecnológicas y siconaturales, y ante todo respecto a las diversas vulnerabilidades frente a todo tipo de amenaza, pues su análisis o evaluación sólo se puede realizar en el ámbito de localidades o comunidades concretas, y a veces hasta a nivel familiar. Es decir, cualquier medida de gestión de riesgos, mientras no se trata de disposiciones políticas, legales, de regulación o planificación global, tiene que partir y situarse en lo local, y con participación comunitaria.

El segundo argumento, en estrecha relación con el primero se refiere a la diferenciación en la atención de los desastres “pequeños”, “medianos” o “grandes”, pues en realidad son los últimos que reciben la mayor o exclusiva atención por parte de las instancias nacionales y también internacionales. Sin embargo, y como lo han confirmado recientes registros o inventarios de desastres en un gran número de países latinoamericanos, son los desastres locales, casi cotidianos, los que demuestran una tendencia en aumento, y la suma de sus impactos

o daños sobrepasa la de los desastres grandes, que constituyen la excepción.

Asimismo, cualquier desastre grande se expresa en realidad en cientos o hasta miles de desastres locales, como sucedió con el huracán Mitch. Es decir, también los desastres grandes ocurren debido a la construcción de riesgos en el ámbito local, y si los analizamos con más profundidad, nos van evidenciando la paulatina acumulación de condiciones de vulnerabilidad, y por tanto la posible ocurrencia de un desastre mayor.

En este sentido, la prevención y mitigación a nivel comunitario no sólo disminuye la ocurrencia de desastres "locales", sino reduce también los impactos de los desastres grandes.

La descentralización y gestión local participativa de los riesgos es entonces clave para la reducción de los desastres, y las experiencias, deficiencias, ausencias y exigencias al respecto ya son abordadas en múltiples publicaciones sobre la problemática (ver bibliografía), y aquí sólo queremos presentar algunos aspectos generales, específicamente válidos para Centroamérica y los objetivos de este documento:

"Los problemas y dificultades enfrentados en la descentralización regional y el poco desarrollo logrado al respecto en los pequeños países del istmo, han sido 'compensados' por un creciente interés en la organización y capacitación a nivel local y comunitario. De hecho, dadas las características geográficas y tamaño de los países, hay quienes argumentan que la descentralización intermedia o regional es de poca relevancia y que el nivel local asume más importancia por comprender las unidades que tienen que encargarse de la respuesta más inmediata (las primeras 24 horas), antes de la movilización de recursos de otras áreas.

El desarrollo de acciones, capacitación, organización a nivel local ha enfrentado, sin embargo, serios problemas debido a la falta de recursos, de interés, o de capacidades. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos de fomentar estos niveles, es probable que los mayores

avances se hayan logrado a través de ONG y organismos internacionales. Sin embargo, estos esfuerzos son muy limitados frente a la magnitud del universo de localidades y comunidades amenazadas. La dependencia en la intervención externa no puede compensar la intrínseca debilidad de los niveles locales.

En general, gran número de los esquemas implementados a nivel local se concentra en la organización y la capacitación para la respuesta, incluyendo la preparación de mapas de amenazas y riesgo. Así, reflejan la razón de ser de las estructuras gubernamentales creadas, concentradas en la respuesta. La prevención y mitigación han sido objeto de pocas iniciativas, precisamente porque requiere de enfoques, habilidades, recursos, etc., que no han sido estimulados o canalizados en mayor medida ni por gobiernos ni por la mayoría de las instancias internacionales u ONG presentes." (Lavell, 1996:474-75)

Sin embargo, y el autor de la cita anterior lo subraya también, a pesar de la suma importancia de las actividades que se pueden realizar a nivel local, en lo que respecta a la prevención y la mitigación, "en otros casos, estas actividades requieren de un enfoque multi-comunitario, zonal o regional, particularmente cuando se trata de la prevención de las amenazas de inundación, deslizamientos, contaminación, etc., precisamente porque las causas de éstas no son, en muchos casos, generadas en las localidades o comunidades afectadas, sino en otros espacios o territorios y responden a procesos sociales sobre los que la localidad, e incluso la región, no tiene control." (*Ibid.*)

Estas "territorialidades" de causa efectos de desastres o situaciones de riesgo prácticamente nunca corresponden a unidades territoriales de administración, como son las regiones oficiales, departamentos o municipios, sino más bien a sistemas espaciales naturales (cuencas, valles, etc.), productivas o de centros urbanos y su área de influencia. Es decir, la gestión regional de los riesgos, como también la gestión ambiental, la de la producción agropecuaria e industrial, la de los servicios e infraestructura necesitan sus propios esquemas espaciales, los cuales deben formar parte de una política y práctica de ordena-

miento territorial en función de un desarrollo sostenible y una descentralización de su gestión. Las asociaciones voluntarias de diferentes municipios, en favor de una gestión común –por ejemplo entre las partes altas y bajas de una cuenca– deben ser estimuladas para crear nuevas formas de gestión regional de los riesgos.

1.9. Interrogantes respecto a la reconstrucción

Tenemos ya en Latinoamérica claros ejemplos de procesos de reconstrucción que bajo el esquema de “desastre como hecho aislado del proceso de desarrollo”, devuelve a la comunidad a su condición de riesgo original o, en muchos casos, la eleva.

La reconstrucción no sólo debe ser un proceso de inversión económica y social, sino principalmente debe partir de un proceso de reflexión y de análisis del modelo de desarrollo, debe ser una oportunidad de cambio estructural en la comunidad y en la región, de fortalecimiento de la capacidad local, de elevar la participación ciudadana, y por lo tanto debe ser un proceso de negociación entre los distintos actores, de diálogo y de toma de decisiones conjunta.

La intervención en caso de desastres parece justificar todo, y muchas veces todo lo que se ha avanzado en principios básicos para proyectos de desarrollo fortalecer la capacidad local de gestión, revalorar la cultura de la comunidad, partir de un aprendizaje de la historia y conocimientos desarrollados por la localidad, o los enfoques de género, sostenibilidad, participación, organización, etc., son dejados de lado por la urgencia de la intervención, por poner en pie “físicamente” todo lo que se había caído. Muchas veces procesos de estas características, claramente asistencialistas, elevan la vulnerabilidad de la población, refuerzan el paternalismo, y en su mayor parte son ineficientes.⁸

⁸ De un análisis de 68 proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial, Conrad P. Kottak constató que aquellos más respetuosos con los patrones culturales locales, basados en instituciones pre-existentes y que incorporaban prácticas y valores tradicionales en su funcionamiento resultaron ser los más exitosos.

Para profundizar en el análisis quisiéramos traer al documento algunas preocupaciones mostradas por Allan Lavell (1998, 2000), escritas pocas semanas después del Mitch y nuevamente un año más tarde, cuando la reconstrucción post-Mitch ya había avanzado:

“El proceso que seguirá la reconstrucción, sus pautas y prioridades, sigue abierto a muchas interrogantes y dudas. ¿Será llevado a cabo con un profundo sentido de reducción de la vulnerabilidad, de participación social amplia, de inclusión de los grupos menos favorecidos de la sociedad, de ‘desarrollo’ en términos cabales, de adecuación a las realidades locales y regionales diferenciadas, de vinculación con los representantes de la sociedad civil de estas jurisdicciones, de respeto, y en armonía con el medio ambiente, en fin, con visos de sostenibilidad económica, social y política? O, repitiendo las experiencias de muchos anteriores procesos de reconstrucción en América Latina y otras partes, ¿se llevará a cabo privilegiando la reconstrucción de las infraestructuras de punta, la economía ‘moderna’, los nodos dinámicos de desarrollo, incluyendo el ya famoso “Corredor Comercial o Logístico” del istmo, la recuperación de las cuencas más importantes desde la perspectiva económica y poblacional, bajo modalidades de gestión verticales y centralistas, dirigidas por tecnócratas, distanciados en muchos casos de las necesidades, visiones, y opciones de las grandes mayorías?

La reconstrucción con transformación, presentada como opción de desarrollo, como oportunidad para construir una sociedad más segura, tendrá que inmunizarse contra la posibilidad real de que se convierta en un mecanismo para la reconstrucción de nuevas vulnerabilidades hacia el futuro, o el aumento en las ya existentes con anterioridad al Mitch. La desatención a las necesidades de las regiones y poblaciones más rezagadas y pobres, que incitaría procesos de migración hacia zonas aún más vulnerables en el campo y hacia los ya congestionados e inseguros barrios urbanos de las ciudades principales; la reconstrucción apresurada, por imperativo económico, de carreteras y caminos principales sin adecuada consideración de su

vulnerabilidad; el retraso en los procesos de rehabilitación de caminos secundarios sin los cuales el pequeño comercio de los pequeños productores no puede salir al mercado; la ubicación de nuevas viviendas para los grupos pobres en zonas de inseguridad ambiental, etc., son experiencias del pasado que corren el riesgo de reaparecer en la escena de la prometida 'nueva sociedad'. Con esto, los fondos frescos para la reconstrucción solamente se convertirían en el medio para la generación de las condiciones para un futuro desastre.”

2. Condiciones de riesgo en Guatemala

Los estudios sobre la situación de los riesgos en Guatemala son muy incipientes todavía, y se centran casi exclusivamente en la parte de las amenazas a partir de fenómenos naturales, dejando abierto el amplio y decisivo campo de las amenazas socio-naturales, antrópicos y tecnológicos. Estudios sobre la vulnerabilidad global, así como sus expresiones y factores específicos no se encuentran.⁹ En consecuencia, y también debido a la amplitud del tema, en lo siguiente entonces solamente algunos señalamientos básicos y orientadores, con base en información disponible.

2.1. Amenazas y vulnerabilidad a partir de fenómenos naturales

Guatemala está expuesta a una compleja gama de amenazas naturales, que provocan periódicamente desastres de diferente magnitud y alcance territorial, a causa de la vulnerabilidad frente a estas amenazas.

Debido a la situación geográfica de Guatemala (límitrofe con dos océanos, régimen de lluvias, relieve¹⁰, etc.), destacan en primer lugar

⁹ La ausencia de información empírica y analítica sobre los desastres y sus impactos inmediatos y mediatos, así como sobre los procesos de conformación de riesgos y sus factores determinantes, ya es parte de la vulnerabilidad que caracteriza a nuestros países.

¹⁰ El 82% del territorio nacional corresponde a laderas y tierras altas.

—respecto a frecuencia de ocurrencia— los múltiples fenómenos naturales de tipo hidrometeorológico y geofísico. En parte interactúan, y se convierten en amenazas como huracanes, temporales, tempestades, heladas, sequías, inundaciones, deslizamientos, hundimientos, etc. Su importancia como “factor detonador” de desastres depende del grado de vulnerabilidad de las poblaciones frente a los fenómenos naturales, pero también de la acción humana en la construcción de amenazas¹¹, como en el caso de los deslizamientos, inundaciones o sequías.

Por otro lado, son las condiciones geodinámicas del país que constituyen una constante amenaza para la ocurrencia de desastres mayores, y destaca que Guatemala es uno de los pocos lugares del mundo donde convergen en un espacio tan reducido como es el territorio nacional tres placas tectónicas, con la siguiente conformación:

- ❖ la zona (convergente) de subducción de la placa de Cocos bajo la placa del Caribe en la costa del Pacífico, y
- ❖ la zona límite (transcurrente) entre las placas del Caribe y de Norteamérica, donde se origina el extenso sistema de fallas del Motagua, del Polochic y de Jocotán-Chamelecón, del cual se derivan varios sistemas secundarios.

Esta configuración tectónica de Guatemala no solamente expone todo el territorio nacional a la amenaza sísmica¹², sino es también el origen de la amenaza volcánica en la cordillera del Pacífico, que atraviesa diez de los 22 departamentos del país. En la actualidad, cinco de los volcanes de Guatemala están activos: Tacaná, Cerro Quemado, de Fuego, Santiaguito y de Pacaya, y los últimos tres son considerados altamente peligrosos y constituyen una amenaza permanente para las

¹¹ Como ya lo señalamos en el capítulo anterior, se trata ante todo de acciones como la deforestación, cortes y construcciones en laderas, etc.

¹² La amenaza sísmica está presente en todo el territorio nacional, aunque en diferente medida, y en los mapas de “Riesgo por terremoto” se diferencia entre riesgo muy alto, alto y leve. Ver al respecto Molina, Villagrán y Ligorria (1996).

poblaciones asentadas en su área de influencia, que se estima en aproximadamente 1.5 millones de habitantes, según Ordoñez *et al* (1999:22).

En consecuencia de esta situación, la historia de Guatemala es una constante crónica de grandes desastres debido a terremotos y erupciones volcánicas, y solamente durante el siglo XX ocurrieron dos terremotos con una magnitud mayor de 8 grados, cuatro con una magnitud por encima de 7 grados, y 13 con una magnitud de entre 6.5 y 7 grados. Destaca el "gran terremoto de Occidente" de 1902, con una magnitud de 8.2 grados, causando serios daños en todos los centros poblados de la costa sur y el altiplano, así como la muerte de más de dos mil personas, ante todo en la ciudad de Quetzaltenango. En octubre del mismo año explotó en la misma región el hasta entonces inactivo volcán de Santa María, provocando la muerte de por lo menos otras mil personas y graves daños en la agricultura. En 1929, como segundo cráter del Santa María, surgió el volcán Santiaguito, activo hasta la actualidad y una amenaza constante, pues además de los impactos de las mismas erupciones, también contribuye a la formación de grandes avalanchas de lodo y rocas, así como inundaciones por el bloqueo de cauces de río en la franja de la costa sur. (Gellert, 1996b:173, 176)

La capita del país en gran parte fue destruida por una serie de fuertes sismos en diciembre de 1917 y enero de 1918, y el terremoto de febrero de 1976, con una magnitud de 7.5 en la escala de Richter e impactos en 17 departamentos, dejó un saldo de 23 mil muertos, 77 mil heridos, y pérdidas materiales cerca de dos mil millones de dólares.

Hemos mencionados estos pocos ejemplos de grandes desastres para llamar la atención hacia la parte sustancial en su ocurrencia, la vulnerabilidad frente a los fenómenos geodinámicos, la cual los convierte en amenazas y determina finalmente el riesgo presente. Si nos preguntamos en la actualidad ¿cómo estamos en términos de vulnerabilidad frente a la amenaza de un terremoto de gran magnitud, que puede ocurrir en cualquier momento?, la respuesta debe ser fatal,

y parece que todas las lecciones que nos dejó el terremoto de 1976 se han olvidado muy pronto o nunca fueron escuchadas¹³.

Así, por ejemplo, el 66% de los daños causados por el terremoto del 76 correspondió al sector vivienda, con 112,000 viviendas destruidas en la capital y otros centros urbanos, y 121,000 en las aldeas y caseríos rurales. El terremoto de 1991, que afectó ante todo a San Miguel Pochuta¹⁴ y de sólo 5.3 grados de magnitud, confirmó la gran vulnerabilidad de las viviendas, pues aunque el sismo era bastante local, fueron destruidas 2,300 viviendas (el 80% del total), debido a su construcción muy vulnerable, ante todo de adobe.¹⁵ Este material, utilizado principalmente por los sectores rurales y urbanos más pobres, ya demostró su alta vulnerabilidad con el terremoto de 1976 y otros anteriores, y en consecuencia los muertos y damnificados eran en su gran mayoría aquellas personas que moraban en viviendas inseguras en las tierras altas rurales, así como en asentamientos precarios de la Ciudad de Guatemala. No es casualidad que algunos autores denominan al terremoto de Guatemala de 1976 como "sismo de clase", y lo citan como primer ejemplo importante respecto a impactos marcadamente selectivos según estratos sociales¹⁶.

Hasta la actualidad, Guatemala no dispone de un código de construcción sismo-resistente, como tampoco existe una zonificación oficial de uso de suelo según criterios de amenaza sísmica o volcánica. Asimismo no existen leyes que obligan a otras disposiciones de seguridad para casos de terremotos, como salidas de emergencia en edificios grandes y lugares públicos, protección de servicios e infraestructura vital, etc.

A partir de estas pocas indicaciones, y agregando otros procesos como la creciente pobreza rural y urbana, la creciente concentración urbana y productiva en las zonas de mayor riesgo sísmico, el creciente

¹³ Ver al respecto Gellert (1996b), Memorias (1978) y Diagnóstico (1996).

¹⁴ Municipio predominantemente rural e indígena en el departamento de Chimaltenango, ya fuertemente afectado por el terremoto de 1976.

¹⁵ Ver al respecto Reyna (1996).

¹⁶ Ver al respecto Blaikie, Cannon, Davis y Wisner (1996: 226-228).

déficit de vivienda, el enorme crecimiento de asentamientos precarios en la ciudad de Guatemala, el deterioro de infraestructuras básicas (tubería de aguas y drenajes, viaductos, red hospitalaria, etc.), la proliferación de construcciones en terrenos de alto riesgo sísmico, el aumento de edificios altos, etc., queda prácticamente asegurado que el próximo sismo fuerte nos encuentra con una vulnerabilidad mayor que a la altura del terremoto de 1976.

El ejemplo de la amenaza sísmica confirma el cuadro global, y a manera de resumen se puede constatar que los múltiples fenómenos naturales que pueden ocurrir en Guatemala se fueron convirtiendo en amenazas en la medida que nosotros fuimos acumulando condiciones de vulnerabilidad. En la medida que fuimos afectando nuestro entorno, en la medida que construíamos infraestructura inadecuada, que usábamos técnicas inapropiadas; y más aún, en la medida que íbamos creando zonas marginales sin prestación de servicios, en la medida que la pobreza se hacía cada vez mayor, en la medida que forzábamos a la gente a migrar, en la medida que vamos generando diferencias de oportunidades entre unos y otros; y también, en la medida que no le dejamos a los sectores locales espacio para opinar, para discutir, para decidir, en la medida que inhibimos sus organizaciones, en la medida que los hacemos dependientes; en la medida que las instituciones se hacen cada vez más centralistas, en que los distintos ejes del desarrollo se ven de manera aislada, en la medida que la corrupción, la burocracia y el populismo afectan el uso de nuestros recursos económicos, etc., etc., y es en la integración de todos estos factores, que vamos construyendo nuestras vulnerabilidades, que vamos creando e intensificando nuestras amenazas, y que generamos nuestras condiciones de riesgo.

Es decir, para el análisis del riesgo, que debe constituir el primer paso hacia su gestión, no basta interrogar sobre las amenazas y las vulnerabilidades físicas, técnicas y ambientales, sino también los factores sociales que están detrás de ellas: económicas, políticas, organizacionales, educativas, institucionales, ideológicas o culturales (Wilches-Chaux, 1998), y que son los verdaderos generadores de las

condiciones de riesgo. Una intervención eficiente en la reducción de condiciones de riesgo debe tomar en cuenta entonces cambios profundos, y de manera integral, de estos factores; y debe plantear por lo tanto transformaciones en el modelo de desarrollo a los distintos niveles territoriales y componentes sectoriales.

2.2. El cuadro de los desastres recientes y sus características

El registro de la variedad y frecuencia de desastres grandes, medianos y pequeños, así como de sus secuelas y distribución territorial, nos puede dar una idea clara de las condiciones de riesgo, y también de su dinámica cuando estos registros se llevan a cabo durante varias décadas.

Una de las fuentes más confiables actualmente para este análisis es el proyecto DesInventar¹⁷, y para el caso de Guatemala se registraron 1,666 desastres de 24 diferentes tipos para el período de 1988-1998, sin incluir el huracán Mitch (cuyos impactos se expresaron en Guatemala en más de 500 desastres locales).

Aunque los datos de DesInventar estadísticamente son más bien una muestra, constituyen la primera evidencia empírica de la cual disponemos en la actualidad para probar los nuevos conceptos sobre riesgos y desastres para el caso de Guatemala, así como su análisis.

Sin embargo, para los fines de este documento, nos vamos a centrar en las siguientes conclusiones:¹⁸

¹⁷ 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 se lleva a cabo a través de FLACSO-Sede 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.

¹⁸ Para más detalles, se puede consultar Gellert (1999).

- ❖ Se destaca claramente que la suma de los impactos del gran número de pequeños desastres es igual o hasta mayor al impacto de los grandes, que ocurren con poca frecuencia. Es decir, DesInventar logró visibilizar estos desastres cotidianos, prácticamente desapercibidos por la institucionalidad nacional y las agencias internacionales.
- ❖ El gran número de eventos registrados indica una alta vulnerabilidad en general en el país, pues si no existiera esta vulnerabilidad, no habría desastre, sea grande o pequeño. Esta alta vulnerabilidad se expresa también a través de los impactos directos que han provocado estos 1,666 eventos registrados: 1,393 muertos, 6,146 viviendas destruidas y 395,961 damnificados.
- ❖ El hecho de que se han registrado 24 diferentes tipos de eventos destaca que el país está expuesto a una gran diversidad de amenazas, y a cada amenaza corresponde una vulnerabilidad específica. Es decir, la identificación de vulnerabilidades es muy compleja en Guatemala y necesita un diagnóstico diferenciado para cada tipo de amenaza, y en el ámbito local.
- ❖ Si observamos el número de registros diferenciado por tipos de eventos, vemos que en primer lugar encontramos los incendios (609)¹⁹, segundo los deslizamientos (287), tercero las inundaciones (263)²⁰, seguidas por las epidemias (119)²¹ y los incendios

¹⁹ Los incendios, muchas veces considerados como accidentes, son recurrentes en las zonas urbanas, y en menor medida en las comunidades rurales. Como causas más comunes resultan siendo factores fuertemente ligados a las condiciones de precariedad de las viviendas y de la infraestructura: como circuitos por malas instalaciones eléctricas, fugas de gas propano, descuido en el uso de velas y candelas (falta de luz eléctrica), uso de fuegos pirotécnicos, y la quema de basura. 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.

²⁰ Se presentan serias afecciones de inundaciones en un área estimada de 23 mil km² y con una población expuesta aproximada de 1.4 millones de habitantes. Las zonas de mayores afectaciones se localizan en la costa sur, principalmente en los departamentos de Escuintla, Retalhuleu y Santa Rosa. En esta zona se encuentran dos ríos que frecuentemente provocan inundaciones considerables: Sanjalá y Coyolate.

²¹ Las mínimas condiciones de salubridad de las zonas urbano-marginales y de las áreas rurales, la contaminación de las fuentes de agua para consumo directo y para riego, y los altos niveles

forestales (91). En dos de estos cinco principales tipos de desastres se trata de eventos que se vinculan exclusivamente con el factor humano (incendios y epidemias), y donde muchas veces existe la amenaza a causa de la misma vulnerabilidad. También en los demás tres tipos principales (inundaciones, deslizamientos e incendios forestales), cada vez es más difícil distinguir entre vulnerabilidad y participación social en la construcción de la amenaza. Es decir, se trata de eventos donde la prevención y mitigación no sólo debe dirigirse hacia la vulnerabilidad, debido a lo inevitable de la amenaza (como en el caso de sismos, erupciones o huracanes), sino también hacia la amenaza.²²

- ❖ Respecto a la acción institucional frente a la variedad de desastres ocurridos, ésta no corresponde solamente a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED): los incendios comúnmente son responsabilidad prioritaria de los cuerpos de bomberos, los incendios forestales del Instituto Nacional de Bosques (INAB), las epidemias del Ministerio de Salud, y los deslizamientos en gran parte son atendidos por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Es decir, sólo a través de los cinco principales tipos de desastres registrados, ya se pueden identificar cinco entidades gubernamentales diferentes para su atención. Mencionamos este simple ejemplo para ilustrar el alto grado de cooperación y coordinación que requiere la acción institucional para una concertada política de “reducción de desastres”. Y con cada tipo de desastre de los 24 que registramos para la última década, el número de las instituciones gubernamentales aumenta (Comisión Nacional para el Medio Ambiente, Ministerios de Agricultura, de Minas, etc.), sin incluir todavía el sector no gubernamental.

de desnutrición, el deficiente o inexistente servicio de salud, etc., vienen generando ya las condiciones de base para la propagación rápida de enfermedades y epidemias.

²² Los desastres “hidrogeodinámicos”, como inundaciones, derrumbes y deslizamientos, han aumentado al intensificarse el proceso de deforestación y de ocupación de las laderas y barrancos, y en las riberas de los ríos y quebradas. Para Ciudad de Guatemala, encontramos que las viviendas destruidas por deslizamientos corresponden casi exclusivamente a las áreas precarias en barrancos.