

- ❖ Respecto a distribución territorial, todos los 22 departamentos de Guatemala fueron afectados por diferentes tipos de desastres, y de los municipios aproximadamente el 80%. El mayor número de registros coincide con las zonas más urbanizadas del país, y el hecho más llamativo es la extremadamente alta concentración de desastres pequeños en la región metropolitana (departamento de Guatemala) con el 47% del total.²³ Si nos bajamos a nivel de municipios dentro del departamento de Guatemala, resulta que sólo el municipio de Guatemala (capital) concentra el 36% (600 en total) de todos los eventos registrados en el país.

2.3. Procesos que están generando las condiciones de riesgo

Los procesos que van teniendo mayor incidencia son: en las zonas urbanas el proceso de crecimiento acelerado, y urbanización e industrialización descontrolada. En las zonas rurales, el proceso de migración, la deforestación y sobreuso de la tierra, que están acelerando la erosión de las zonas de ribera y laderas, y las cuencas altas.

2.3.1. Persistencia de las diferencias económicas y sociales

En los últimos años las cifras macroeconómicas señalan que el país ha tenido un crecimiento sostenido del orden del 4.5%. Sin embargo, al mismo tiempo el número total de habitantes que vive en condiciones de pobreza y de extrema pobreza se ha incrementado, situación que afectó en 1998 a un 57% y 27% de la población total de Guatemala, según el informe del PNUD (2000). Asimismo, según la misma fuente, persisten las condiciones de exclusión social y económica para una gran parte de la población guatemalteca, producto de procesos históricos, y las cuales no han sido superadas por los "modelos de desarrollo" vigentes en el país en los períodos más recientes.²⁴

²³ 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. Dentro del departamento, el municipio de Guatemala concentra el 45% de la población total y el 64% de la población urbana.

²⁴ La década de los 90 es la más positiva para Centroamérica en los últimos 30 años, en términos económicos y políticos, pero todavía muestra resultados negativos en el orden de la equidad

Una de las expresiones de exclusión más marcadas en Guatemala es el acceso a la tierra, ante todo rural y agrícola. Así, confirma el Informe del PNUD (2000), que se ha incrementado el porcentaje de las personas dedicadas a la agricultura que no disponen de tierra: a fines de los setentas, se estimaba que alrededor del 22% de los jefes de hogares rurales no tenían acceso directo a la tierra, ya sea como propietarios, arrendatarios o colonos. En 1998 esta cifra se había incrementado al 33%.

Asimismo, según la misma fuente, la fuerte concentración de la propiedad de la tierra agropecuaria a fines de la década de 1970 se ha mantenido, particularmente alrededor de los principales cultivos de exportación. Así, a las fincas grandes que producen para el mercado externo, que constituyen sólo el 3% del total, corresponde el 65% de la superficie. En el otro extremo encontramos el 54% de las microfincas (con menos de 2 manzanas), que apenas cultivan el 4% de la superficie total.

El acceso a adecuados servicios de educación y salud, está restringido a las zonas urbanas y a los sectores de mayor poder económico; y se hace marcadamente más difícil en las zonas rurales, en las que habita según el censo de 1994 el 65% de la población del país, en las zonas de población indígena (40-60% de la población total), y para las mujeres (el 51%).

El gasto del Estado en educación y salud alcanza lo pactado en los Acuerdos de Paz; sin embargo, está bastante por debajo del nivel promedio latinoamericano y del recomendado por el PNUD³⁵. Guatemala mantiene todavía condiciones educativas bastante críticas: una elevada tasa de analfabetismo (31.7%), asistencia neta a la educación primaria de sólo el 55.5% (sobre la población entre los 7 y 12 años),

social y la sostenibilidad ambiental, según el informe del Estado de la Región (PNUD, CEE, SICA).

³⁵ La inversión en salud han alcanzado el 1.1% del PBI, y en educación el 2.15%, mientras que lo recomendable es entre el 6-7%.

al nivel secundario de 19.5% (de los cuales el 70% corresponde al sector privado), y a la educación superior, sólo el 4.8%.

Como muestra de las críticas condiciones de salud, las principales causas de muerte en el país son las enfermedades respiratorias y la diarrea, y en el caso de las mujeres la tercera es la desnutrición. El servicio de salud es casi exclusivamente urbano y un 46% de la población no tiene acceso a él.

En las zonas rurales el acceso a la tierra es altamente inequitativo, pues el 2.6% de las unidades agrícolas abarcan dos terceras partes de la superficie ocupada. Esta situación se agrava aún más, al estar ubicadas en las mejores tierras, mientras que la mayoría de los minifundios están en tierras montañosas de vocación forestal, con altos índices de degradación y erosión, y consecuentemente baja productividad y altos grados de vulnerabilidad.

Estas condiciones promueven por un lado la migración a zonas urbanas y rurales y, por otro lado, serios procesos de degradación ambiental y de riesgo a desastres.

2.3.2. la migración

A diferencia del resto de países latinoamericanos, Guatemala ha mantenido inalterado su alto porcentaje de población rural (65%) en las últimas décadas²⁶, a pesar del crecimiento que ha tenido la capital, especialmente hasta la década del 70'. La razón principal es que paralelamente ha habido un crecimiento sostenido de la población rural, por una tasa de natalidad más alta que en las zonas urbanas, y por una migración en busca de nuevas tierras, especialmente a la Franja Norte y Petén para la agricultura y la ganadería.

²⁶ Mientras la población urbana en los países de Latinoamérica es en promedio de un 70%, en Guatemala es de sólo un 35%.

La movilización de la población ha tenido varios giros en los últimos años. Siempre partiendo de las zonas rurales más deprimidas, el Altiplano (que contaba además con la tasa más alta de densidad) y el Oriente, la migración se dirigió, entre los años de 1950-70, principalmente a la Costa Sur, para trabajar en las grandes haciendas agroexportadoras, y a la ciudad capital; esto se acentuó aún más en los años posteriores por los problemas de violencia política en la zona del Altiplano. Con la modernización de las haciendas, y la escasa oferta de empleo y servicios que brindaba Ciudad de Guatemala, la población rural empezó a buscar nuevos rumbos, ante todo hacia el exterior (Estados Unidos), y dirigiéndose al interior a los terrenos de fuerte pendiente y a las Tierras Bajas del Norte, principalmente los departamentos de Alta Verapaz y Petén.

La ocupación de las Tierras Bajas del Norte, considerada una de las principales causas de los actuales problemas ambientales en la región, fue incentivada por el Estado, como medida para calmar las demandas de una reforma agraria más efectiva; y para reubicar a los desplazados y refugiados por la guerra interna.

2.3.3. La degradación ambiental

Generados por la falta de una política ambiental integral e integradora, que esté amarrada a una política social y económica de gobierno, la degradación ambiental tanto en zonas urbanas como rurales es la principal causa generadora de desastres.

De manera más sintética, los principales problemas ambientales se deben a:

- ❖ Falta de una propuesta de ordenamiento del uso y ocupación del territorio
- ❖ Débil planificación y coordinación interinstitucional
- ❖ Escasa cobertura de servicios, educación, salud, servicios básicos

❖ Débil sistema de normatividad y control.

❖ Deforestación:

Las primeras deforestaciones masivas ocurrieron desde la década de 1950 por la expansión de la agricultura y la ganadería para la exportación, proceso que afectó ante todo la costa sur y el oriente del país.

A partir de la ya mencionada colonización y creciente migración hacia las áreas boscosas de las Tierras Bajas del Norte, se ha originado una alta tasa de deforestación y de ocupación de terrenos de aptitud forestal en actividades agrícolas y de ganadería en esta región.

A la creciente deforestación en las zonas selváticas contribuye también el comercio y contrabando muy lucrativo de maderas preciosas.

La acelerada deforestación de laderas de montaña, debido principalmente a la creciente presión demográfica en zonas de minifundio, ha incrementado la susceptibilidad a la erosión de las tierras del Altiplano, de la zona de Oriente, y de Alta y Baja Verapaz.

Así, la cobertura boscosa ha disminuido de 65,700 km², en 1950, a 34,400 km², en 1996, según datos del Ministerio de Agricultura. Y entre 1992 y 1998, de acuerdo a los últimos datos oficiales, se perdió un 15% adicional ²⁷

❖ Contaminación:

Guatemala se ha convertido en el país centroamericano con la tasa más alta de enfermedades diarréicas, y con el peor índice de acceso de instalaciones de disposición de excretas. Igualmente, a pesar de ser el país con mayores recursos hídricos, es el que tiene el más bajo

²⁷ La deforestación avanza a un ritmo de 90 mil ha por año.

uso de agua per cápita (139 m³/hab)²⁸. Así, de las diez primeras causas de morbilidad, la mitad se relacionan con agua y saneamiento.

La situación es más crítica en las regiones: Tierras Bajas del Norte, Oriente y Altiplano, en ese orden. En el departamento del Petén, en el extremo norte del país, el 78% de las viviendas rurales no tienen servicio de agua, y el 100% carecen de servicio de desagüe.

Otro problema ambiental grave es la contaminación del aire por falta de control de las emisiones industriales y del transporte; del agua y del suelo por la falta de tratamiento de los desechos sólidos y líquidos²⁹, y el aumento del uso de petróleo para la generación de energía³⁰ (que se concentra en los departamentos de Petén e Izabal, y coincide territorialmente con las declaradas áreas protegidas).

2.3.4. Precariedad de las viviendas

Para la segunda mitad de la década de los 90', la deficiencia habitacional afectaba alrededor del 50% de los hogares del Área Metropolitana de Ciudad de Guatemala, 60% en el resto de centros urbanos y no menos del 80% en el área rural. Según el informe del PNUD (2000), el déficit habitacional ronda las 900 mil viviendas, y a esta cifra habría que añadir las 740,000 que deben ser reemplazadas por haber sido clasificadas

²⁸ Del total de las viviendas del país, el 36% no cuenta con servicio de agua, y el 67% con servicio de desagüe. En las zonas rurales esta situación es más crítica, se calcula que el 56.3% no tienen servicio de agua y el 98.55%, carecen de servicio de desagüe.

²⁹ Los principales problemas de contaminación parecen estar en los ríos de la planicie costera del Pacífico, en las cuencas de los ríos María Linda y Motagua (donde está la Ciudad de Guatemala) y en las cuencas de los ríos Samalá y Paz (en este último existiendo problemas de Arsénico y Boro), así como en los lagos de Izabal y Amatitlán, en la Bahía de Amatique y en el lago de Petén Itzá.

³⁰ A 1998, el 65% de la energía provenía de fuentes térmicas. Si analizamos que hace tan sólo 8 años, en 1990, el 93% de la energía provenía de fuentes hidroeléctricas, podemos darnos cuenta que la inversión del gobierno, tras los compromisos del Acuerdo de Paz, ha priorizado las instalaciones térmicas, a pesar del mayor riesgo de contaminación ambiental y de su elevado costo en un largo plazo.

como deficientes por la calidad de los materiales usados en su construcción. Además, tendrían que mejorarse los servicios básicos de cerca de 600,000 y dotar de uno o más de estos servicios a otras 800,000 viviendas que no cuentan con ellos. Con estas cifras, Guatemala demuestra el déficit habitacional considerablemente mayor en Centroamérica.

Como lo señala el diario SIGLO XXI, del 22 de mayo del 2000, en ciudad de Guatemala se tiene 369 asentamientos precarios, la mitad de ellos en zonas de alto riesgo, inundables, erosionables, propensos a deslizamientos, próximos a industrias contaminantes y ríos de desagües, y carentes de servicios.

Según el Informe de PNUD (1999), algunos de los factores —además de los bajos ingresos— que incidieron en la generación de esta problemática fue la ausencia de una política nacional de vivienda, un marco institucional débil, rigidez del sector financiero para brindar créditos a la población de escasos recursos, falta de apoyo y reconocimiento del sector informal en la construcción de vivienda (que ha construido el 80% de las viviendas), y la falta de mecanismos adecuados para la legalización de la tierra.⁵¹

Los programas del Estado y de las ONG, a pesar que el 57% de las viviendas se encuentran en el área rural, y que además concentran las mayores deficiencias, se han dirigidos principalmente hacia el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala.

3. Marco institucional

Centrados en un enfoque que ubica a los desastres como eventos aislados del desarrollo, y que por lo tanto prioriza una intervención para y en las emergencias, una rehabilitación y reconstrucción que devuelva físicamente a la comunidad a su condición anterior, y la

⁵¹ Según datos de 1995, se calculaba que el 20% de las familias urbanas y el 80% de las rurales carecían de título de propiedad de la tierra.

investigación para conocer y controlar los fenómenos naturales; los sistemas nacionales y regionales presentan una serie de dificultades:

- ❖ Al ser tomados los desastres como un tema aislado del desarrollo, no son considerados una prioridad en la distribución del presupuesto nacional. Cuentan por lo tanto con escasos recursos, limitando su intervención a situaciones de grandes desastres, de emergencia nacional, en las que se destinan recursos de otros programas para atender la calamidad (perjudicando a otros temas del desarrollo y a otros sectores del país), y en la que se reciben apoyos externos.
- ❖ Al ubicarse como un tema aislado del proceso de desarrollo, tampoco se plantean estrategias que intenten transformar las condiciones de riesgo, que impulsen cambios estructurales en la comunidad, en la región o en el país, y que reduzcan las condiciones de amenaza y vulnerabilidad. Así, la intervención es cada vez menos eficiente, pues los desastres siguen en aumento en número, variedad, complejidad e intensidad.
- ❖ Por otro lado, el tema tiene poca importancia política a nivel nacional, departamental o municipal. Eso deriva en el tratamiento bastante marginal que se le da en las instituciones a cada nivel. Aunque, como es el caso de la nueva normativa de la CONRED en Guatemala, todas las instituciones deben contar con una oficina “especializada en el tema de desastres”, ésta, bajo el esquema de emergencias todavía preponderante, tendrá un perfil bajo dentro de la estructura institucional u organizacional, y se activará sólo en casos de desastres. Y, por otro lado, de manera permanente el “tema de desastres” es concentrado en una institución centralizada en la capital, y con poca presencia y capacidad en los niveles locales.
- ❖ Se suma a ello la elevada sectorialidad temática en los planes y programas de desarrollo, así cada tema tiene un referente político-institucional y un intento de sistema de otras instituciones y

organizaciones que trabajan ese tema específico. Así, se cuenta con una red medio ambiental, otra de desarrollo urbano, otra de desarrollo rural, otra de hábitat, otra de educación ambiental, etc., pero entre ellas hay poca coordinación, poco intercambio de información y de experiencias, y poca complementariedad en sus actividades (suma de capacidades y oportunidades).

- ❖ Al ser considerados eventos que sobrepasan la capacidad de “respuesta” de la población, la intervención se da de manera vertical y centralista, lo que inhibe la participación de las organizaciones e instituciones de las zonas afectadas. La escasa participación de la sociedad civil, como sujetos y como actores activos del cambio, es una característica común en los programas de desarrollo en el país, pero lo es aún más en la temática de desastres, en la que son considerados como damnificados.

Como resultado de este tipo de intervención, ineficiente y que no aporta a la sostenibilidad del desarrollo, es que se plantean cambios hacia una estructura institucional en gestión del riesgo, en forma de una red de instituciones:

- ❖ con relaciones más horizontales, que prioricen la organización desde los niveles locales a los nacionales,
- ❖ que fortalezca el poder municipal y el de las mancomunidades,
- ❖ que incorpore a las distintas instituciones, públicas y privadas, y organizaciones de la sociedad civil preocupadas por el desarrollo,
- ❖ que genere alianzas con otros sistemas en temas complementarios,
- ❖ que tenga incidencia en los planes, programas y proyectos de desarrollo,
- ❖ en otras palabras, que priorice ante todo la reducción de las condiciones de riesgo a desastres.

Así, en este análisis se revisarán las instituciones que tradicionalmente están trabajando el tema de desastres, pero se tratará de profundizar más en aquellas instituciones y redes, de temas claves, en los cuales la gestión del riesgo debe apoyarse para incorporarse al tema de desarrollo.

En síntesis, el panorama institucional es como sigue:

	REGIONAL	NACIONAL
DESASTRES	CEPRENAC LA RED de Estudios Sociales en Prevención de Desastres FORO REGIONAL para la Gestión del Riesgo	CONRED BOMBEROS CRUZ ROJA COORDINADORA MIT'CH
DESARROLLO	SICA ALIDES Centroamérica Solidaria	CONGCCOP Otras coordinadoras, como COINDES, ASINDES, Tzuk Kim-pop, COPMAGUA, COFCOOP, CNOC. Consejos de Desarrollo - FSCD Sí Vamos por la Paz
HÁBITAT	CERCA: CCVAH, FCOC, FEMICA	FOGUAVI ONGs
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	FEMICA DEMUCA	ANAM INFOM
MEDIO AMBIENTE	ALIDES CCAD	CONAMA FOGUAMA ONGs ambientalistas

3.1. Instituciones regionales destinadas al problema de riesgo a desastres

3.1.1. CEPREDENAC

A nivel regional centroamericano, el marco institucional en el tema de desastres, está liderado por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Pesastres Naturales en América Central –CEPREDENAC–, con sede actual en Panamá, y que fue creado por un Convenio Constitutivo, firmado en la Ciudad de Guatemala, República de Guatemala, el 29 de octubre de 1993, por los ministros de Relaciones exteriores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. A la fecha están en proceso de incorporación (Año 2000) Belice y República Dominicana. El objetivo del CEPREDENAC es promover el proceso de reducción de los desastres en Centroamérica, a partir del intercambio de experiencia, tecnología e información; del análisis de los problemas comunes estratégicos y de la canalización de la cooperación externa. Además, coordina el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres para el periodo de 2000-2004.

Actualmente, CEPREDENAC está promoviendo la implementación del Plan Regional de Reducción de los Desastres Naturales (PRRD), que fue diseñado a raíz de la XX Cumbre de Presidentes de Centroamérica, en Octubre de 1999, y su Documento Final, el “Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidad y Desastres en Centroamérica”. Su propósito general consiste en una actitud proactiva generalizada de Prevención y Mitigación con enfoque integral e intersectorial por parte de todos los sectores públicos y privados, y la articulación de actividades a nivel regional, nacional y local.

El PRRD tiene prevista 3 partes sustanciales:

❖ Plan Básico

❖ Estrategias Sectoriales-Regionales

❖ Planes Nacionales de Mitigación y Atención de Desastres

En la actualidad ya está elaborado el Plan Básico, el cual contiene una serie de actividades de coordinación, fortalecimiento y promoción, que corresponden a cinco áreas:

❖ Fortalecimiento Institucional

❖ Información e Investigación

❖ Sistemas de Alerta Temprana y Planes específicos

❖ Estrategias sectoriales

❖ Fortalecimiento de capacidades locales para la gestión de riesgos

Las Estrategias Sectoriales-Regionales corresponden a cada una de las instancias que integran el SICA, para elaborar sus propias estrategias y planes de acción en mitigación y atención de desastres, e identificar los nodos de conexión con otras instituciones.

Los Planes Nacionales de Mitigación y Atención de Desastres son un compromiso adquirido también por Guatemala, a través de CONRED, y consistirán en un Plan Básico Nacional, así como Anexos Sectoriales Nacionales.

3.1.2. LA RED

La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, conocida como LA RED, formada en 1992, es una organización de diversas instituciones y profesionales (también de Guatemala) vinculados al tema de la prevención de desastres desde un enfoque social en América Latina, y está presente en la región a través de su nodo para América Central y el Caribe, con coordinación en Costa Rica.

Ha brindado en la última década los mayores aportes teóricos y metodológicos para la puesta en marcha de procesos de transformación de las condiciones de riesgo en la región. Desarrolla proyectos de investigación comparativa, de capacitación, y de fortalecimiento de las estructuras nacionales, regionales y locales para la gestión de los riesgos, en colaboración y coordinación también con otras instancias, como el CEPREDENAC.

3.1.3. Otras iniciativas regionales

Actualmente, pero no de manera muy oficial todavía, se está fortaleciendo también un Sistema de Atención a las Emergencias, integrado principalmente por los cuerpos militares de cada uno de los países centroamericanos (exceptuando a Costa Rica), dentro del proceso de reorientar sus funciones. Eso podría generar serios problemas, como la separación del tema de desastres de la planificación del desarrollo, el debilitamiento de la participación de la sociedad civil en la reducción de las condiciones de riesgo, y la legitimación de la intervención vertical, centralista y autoritaria.

3.2. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres —CONRED— es en la actualidad la única instancia gubernamental encargada de la problemática de los desastres en Guatemala, y sucede al anterior Comité Nacional de Emergencia (CONE), que se fundó en 1969 (convertido en unidad permanente en 1971), y el cual operó bajo la dirección del Ministerio de la Defensa Nacional, y con un alto oficial del ejército como coordinador general.

En el contexto del Decenio para la Reducción de Desastres (DIRDN), salieron a partir de la década de 1990 varios proyectos de ley para la transformación del CONE en una institución más adecuada a las nuevas exigencias, y bajo una dirección civil. Así, surgió en 1994, entre otras propuestas (también por parte de la sociedad civil), el

anteproyecto de ley para la creación de un Sistema Nacional de Reducción de Desastres (SINRED), adscrita a la Presidencia de la República, y elaborado por el mismo CONE.³²

Sin embargo, el proyecto de SINRED no logró su aprobación durante dos años, y fue en noviembre de 1996, en vísperas de la Firma de la Paz (diciembre de 1996), cuando se creó en forma sorpresiva —mediante el Decreto 109-96³³— la CONRED. El respectivo reglamento para la Ley de 1996 fue aprobado recientemente (12 de septiembre de 2000), a través del Acuerdo Gubernativo N° 443-2000.

La ley de 1996 considera, primero, “que se hace necesario, de acuerdo a la experiencia técnica y científica y operativa adquirida por el CONE, que este pasa a constituir la Secretaría Ejecutiva de la CONRED”, y como objetivo de la CONRED se define “el propósito de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres.”

El Órgano Superior de la CONRED es el Consejo Nacional, y el Coordinador del Consejo Nacional es el ministro de la Defensa Nacional, según el Art. 7 de la ley, y confirmado en el reglamento.

El Consejo Nacional está además integrado por un representante de los siguientes Ministerios: Salud Pública y Asistencia Social, Educación, Finanzas Públicas, Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, y Gobernación; y un respectivo representante de los Cuerpos de Bomberos Nacionales, de la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales, y del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.³⁴

³² Para mayor detalle sobre SINRED, se puede consultar a Cárdenas, Camilo: *Diagnóstico de las Organizaciones Nacionales para el Manejo de Emergencias en Centroamérica*, CEPREDENAC, 1996.

³³ Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado.

³⁴ A nuestro criterio faltan en el Consejo Nacional otras instancias gubernamentales claves para la prevención y mitigación, como son el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el de Economía, SEGEPLAN, CONAMA, o el INFOM. Además, llama la atención la ausencia del sector de ONG, y la representación de la Sociedad Civil solamente a través de los colegios de profesionales y del sector privado empresarial (CACIF).

Entre las atribuciones del coordinador del Consejo Nacional, es decir, del ministro de la Defensa, se encuentran las siguientes:

- ❖ Representar legalmente a la Coordinadora Nacional (CONRED)
- ❖ Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias al Consejo Nacional
- ❖ Presidir las sesiones del Consejo Nacional
- ❖ En casos de previsión de desastre o de ocurrencia del mismo, el Ministro de Defensa será el coordinador entre CONRED y los demás órganos del Estado y entidades autónomas, descentralizadas y privadas.

Según el Art. 15, el ministro de la Defensa Nacional forma también parte de la Junta y Secretaría Ejecutiva, en conjunto con el secretario Ejecutivo de CONRED y un representante del Consejo Nacional designado por los entes privados que lo integren.

La Secretaría Ejecutiva de CONRED tiene a su cargo la dirección y administración general de la Coordinadora Nacional, sin perjuicio de las competencias y atribuciones que corresponden al Consejo Nacional y su Coordinador (el ministro de Defensa). Es el órgano de ejecución de las decisiones del Consejo Nacional, y contará con un secretario ejecutivo, el cual será nombrado por el presidente de la República³⁵, y actuará en dependencia directa del Consejo Nacional.

El Consejo Científico de CONRED, como organización de asesoría, según la ley de 1996 (Art. 31) está formado solamente por el INSIVUMEH. Sin embargo, según el nuevo reglamento (Art. 21), el INSIVUMEH sigue siendo la institución que preside este consejo, pero puede integrar a otras instituciones y solicitar la cooperación de

³⁵ Recientemente se han nombrado civiles para esta función, mientras en los primeros años de CONRED se trataba todavía de militares, siguiendo la tradición del CONE.

instituciones (nacionales y extranjeras) que realicen investigaciones para la prevención y/o reducción de desastres.

Respecto a niveles, se dispone de coordinadores Regionales (CORRED), Departamentales (CODRED), Municipales (COMRED) y Locales (COLRED).

Es decir, se trata de la tradicional estructura "piramidal" de arriba por abajo, y no de una estructura "red" que fortalece la coordinación a nivel horizontal. Además, no existen disposiciones para la transferencia de capacidades y recursos hacia los diferentes niveles territoriales.

Según el reglamento (Art. 22), se dispone también de un nuevo Centro de Operaciones de Emergencia (COE) dentro de la estructura de CONRED.

Actualmente el CONRED está abocado a:

- ❖ preparación del Plan Nacional de Reducción de Desastres, de acuerdo a los compromisos con CEPREDENAC,
- ❖ presentación a este nuevo Congreso de la ley para la creación de un Sistema Nacional para la Reducción de Desastres.
- ❖ Preocupación por la creación del Sistema de Seguridad Centroamericano, que más abiertamente militarizado (Gobernación, Defensa, Relaciones Exteriores), concentraría la función de atención a las emergencias, y afectaría la capacidad principal de la CONRED.
- ❖ Fortalecimiento de su unidad central, a través de las gerencias de Organización, Educación, Relaciones Públicas y Gestión del Riesgo (concentrada únicamente en la generación de información).

3.3. Otras instancias involucradas en el tema de desarrollo y riesgos

3.3.1. A nivel regional

El panorama institucional a nivel regional se encuentra bastante desorganizado, sectorizado y poco integrado. Tanto las instituciones gubernamentales, como la empresa privada, las ONGs o las organizaciones de base, se encuentran divididas por ejes temáticos (medio ambiente, género, agricultura, vivienda, etc.), o por tipo de institución (sociedad civil, organizaciones campesinas, ministerios, etc.). Sin embargo, la diversidad y variedad de organizaciones presenta un potencial interesante para la coordinación y negociación entre distintos tipos de actor. Existen ya algunos intentos de generar plataformas amplias de negociación, y el SICA y el CEPREDENAC ya incluyen en sus asambleas a organizaciones de la Sociedad Civil, aunque el papel que se les otorga todavía es bastante débil.

Se resaltar aquí algunas instituciones que podrían fortalecer un proceso de reducción de las condiciones de riesgo.

Desarrollo:

- ❖ SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) es un organismo internacional integrado por los estados de las Repúblicas de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y Panamá, y al cual están adheridos, como países observadores, Belice y la República Dominicana. Creado en 1991, tiene como función la coordinación general de toda institucionalidad regional del Sistema de Integración Centroamericana, y la ejecución y coordinación de los mandatos de las Cumbres de Presidentes de Centroamérica y las decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Forman parte del SICA, los sectores públicos, representantes de las organizaciones centroamericanas de la Sociedad Civil, universidades y organizaciones de empresarios.

- ❖ **ALIDES, La Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible,** fue aprobada por los presidentes centroamericanos en octubre de 1994, para alcanzar el desarrollo por medio de un cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que implica el crecimiento económico con equidad social, la transformación de los medios de producción y de los patrones de consumo, sustentados en el equilibrio ecológico, soporte vital de la región. La ALIDES establece compromisos regionales para el Desarrollo Fronterizo, en Legislación del Ambiente y Recursos Naturales, en Ordenamiento Territorial, en evaluación del Impacto Ambiental, Agua, Energía y Control de la Contaminación.

En la XX Cumbre de los Presidentes en 1999, se acordó la ejecución de la ALIDES como instrumento principal para las transformaciones necesarias en la región, así como para reducir la vulnerabilidad social y ecológica.

Hábitat:

- ❖ **Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales (FCOC)** nace en marzo de 1996, como expresión regional del Frente Continental de organizaciones comunales, al calor de la búsqueda de una paz duradera en la región. Aglutina a una docena de organizaciones representativas del sector comunitario en los siete países de la región. Sus acciones conllevan el firme propósito de trabajar por la salud, la vivienda y su entorno, la educación en la niñez y la protección del medio ambiente.
- ❖ **Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH)** fue establecido en 1992, y entre 1995 y 1996 lideró en la región el proceso preparatorio de Hábitat II, lo cual condujo, entre otras cosas, a la formulación del Plan de Acción Regional en Asentamiento Humanos 1996-2000. De igual manera desempeñó un papel relevante en el surgimiento de la Alianza Centroamericana para la gestión participativa de los Asentamientos Humanos, y la puesta en marcha del centro regional de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos (CERCA).

Fortalecimiento municipal:

- ❖ FEMICA, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, creada en 1991 a iniciativa de líderes municipales de la región. Actúa en función representativa de 1,185 municipios de las Repúblicas Centroamericanas y de sus respectivas asociaciones. Su visión es convertir al gobierno local en el promotor del desarrollo económico, social y político de cada municipio en concordancia con los planes de Nación adoptados en cada país.

Sociedad Civil:

- ❖ CENTRO AMÉRICA SOLIDARIA. Centro América Solidaria es un espacio de Sociedad Civil compuesta por Plataformas Nacionales de ONG, Cooperativas, Grupos Campesinos, etc., y Redes Regionales con el mismo denominador. Esta agrupación de Sociedad Civil Regional tiene como objetivo mantener vigente los Acuerdos del Grupo Consultivo de Estocolmo, 1999, en relación con la Reconstrucción y Transformación de Centro América. Guatemala está representada por la Instancia Nacional de Seguimiento al Grupo Consultivo, INSGC; El Salvador por el Foro de Ciudadanos para la Reconstrucción, FORO DE CIUDADANOS; Honduras, INTERFOROS; Nicaragua, Coordinadora Civil para la Emergencia y Transformación de Nicaragua, CCER; Costa Rica, Costa Rica Solidaria; Panamá, Asamblea de la Sociedad Civil; Belice, Foro de la Sociedad Civil.
Las Redes Regionales están representadas por Coordinadora Centroamericana del Campo; Red ALFORJA y Consejo Consultivo del SICA.

3.3.2. A nivel nacional

A nivel nacional, el panorama no es distinto, aunque tiene repercusiones más graves y más directas en la generación de condiciones de riesgo. La débil coordinación interinstitucional, la poca integralidad de los planes y políticas, el centralismo en la toma de decisiones, la superposición de funciones, así como la alta politización y atomización de la inversión (p.e. a través de una docena de Fondos Sociales),

dificultan seriamente la eficiencia de los programas y proyectos de desarrollo.

Desarrollo:

❖ Consejos de Desarrollo

Tienen como propósito la promoción y desarrollo de los 22 departamentos y sus respectivos municipios, tanto en áreas urbanas como rurales. Los Sistemas de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se deben promover en todos los niveles regional, departamental y municipal. Sin embargo, al ser liderados por el Gobierno Central, entran en conflicto con las administraciones municipales. Se agrava este tipo de relación, al tener la capacidad de invertir directamente en proyectos sociales y económico-productivos³⁶, de clara competencia municipal, y con un presupuesto bastante superior a la suma del destinado a las 330 municipalidades.

Medio Ambiente:

❖ CONAMA, Comisión Nacional para el Medio Ambiente, tiene como función, de acuerdo al Artículo 20, Decreto No. 68-86, de la Constitución, "asesorar y coordinar todas las acciones a la formulación y aplicación de la política nacional, para la protección y mejoramiento del Medio Ambiente, propiciándola a través de los correspondientes Ministerios de Estado, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y dependencias descentralizadas, autónomas, semiautónomas, municipales y sector privado del país." Sin embargo, es una institución centralizada en la capital, y con poca influencia hasta la actualidad en los procesos de degradación ambiental. En el momento, el nuevo gobierno tiene planes para una reestructuración, y se esta pensando en la creación de un Ministerio propio para el Medio Ambiente.

³⁶ En los primeros se contempla la construcción de acueductos, redes de agua potable, drenajes, letrinas y ampliación o reparación de centros educativos. Dentro de los proyectos económico-productivos se contempla la construcción o mejoramiento de carreteras, caminos vecinales, adoquinados, puentes vehiculares y peatonales, así como la introducción y ampliación de energía eléctrica.

Fortalecimiento municipal:

- ❖ **INFOM**, Instituto de Fomento Municipal, está destinado a apoyar a las municipalidades de la República en la promoción de su desarrollo mediante la prestación de servicios directos y el otorgamiento de asistencia técnica y financiera de diversa índole. Actualmente viene implementando el “Plan Nacional de Formación, Capacitación y Asistencia Técnica Municipal” y el “Programa de Promoción y Educación Sanitaria en Agua Potable y Saneamiento Básico Ambiental”; y brindando asesoría a las municipalidades sobre aspectos presupuestarios, administrativo financieros, económicos, acciones de gestión y promoción social.

Entra en conflicto con las competencias de las administraciones municipales al invertir directamente en proyectos de desarrollo urbano y rural, educación, salud y asistencia social, transporte, energía y agua y saneamiento, manejando un presupuesto de casi el doble del que se destina a las 330 municipalidades del país. Igualmente, sus rubros de inversión se cruzan con los de otras dos instituciones públicas: FONAPAZ y FIS.