

PARTE III

POTENCIALIDADES Y DEBILIDADES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO

La gestión del riesgo, como proceso planificado de reducción de las condiciones de causa que están generando los problemas de desastres, requiere de la integración de los distintos ejes del desarrollo y de la participación coordinada de los diferentes actores, que eficientemente tal vez, pero no tan eficazmente, están trabajando para alcanzarlo.

En este capítulo, haremos una revisión primero de las potencialidades y debilidades generales para la reducción de las condiciones de riesgo, y luego profundizaremos en el análisis de algunos procesos claves en el país y que son necesarios para iniciar un proceso de esta naturaleza:

- ❖ **Cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de Estocolmo.** En Guatemala, quien debe marcar la pauta para la transformación de las condiciones económicas y sociales del país es el Acuerdo de Paz. A él se debe sumar el Acuerdo de Estocolmo, como para darle una mayor validez y legitimidad, y para que se reconozca la urgencia de una implementación integral e integradora de los acuerdos firmados en 1996.

- ❖ **Fortalecimiento Municipal y Descentralización.** Como uno de los puntos centrales en los Acuerdos de Paz y de Estocolmo, para hacer más eficiente y sostenibles los procesos de desarrollo, se ha visto necesario generar estrategias más adecuadas a las realidades locales, más cercanas a la población y con mayor participación de los distintos actores de la sociedad. Esta propuesta no incide sólo en el traspaso de responsabilidades del Gobierno Central a las municipalidades, sino principalmente en la generación de capacidades en los niveles locales y en la transferencia de poder de decisión y de manejo económico a los gobiernos locales, para la generación

de planes y políticas (programas y proyectos), derivados de su visión de desarrollo y de sus objetivos de largo plazo.

- ❖ Gestión ambiental y del hábitat. A raíz del Mitch se reconoció, con mucha mayor firmeza, la íntima relación entre los procesos de degradación ambiental y la generación de condiciones de riesgo a desastres.

1. Potencialidades y debilidades generales

De manera general las condiciones que encontramos para fortalecer procesos de gestión del riesgo, son las siguientes:

1.1. Potencialidades

- ❖ La diversidad y cantidad de instancias de la sociedad civil a nivel centroamericano, que permite el intercambio de experiencias, y la suma de capacidades para la negociación ante los entes gubernamentales regionales e internacionales. Definitivamente, a partir de la última década se han incrementado los procesos de alianza entre los distintos grupos de la sociedad civil, de los gobiernos centrales y de las municipalidades a nivel centroamericano y nacional, aunque los espacios de negociación todavía son limitados.
- ❖ La diversidad y cantidad de instancias de coordinación nacional, generadas principalmente para promover la negociación de los Acuerdos de Paz, y también, pero de manera más débil, para la negociación de los Acuerdos de Estocolmo.
- ❖ La mayor sensibilización al tema, de las ONGs, Gobierno, Sociedad Civil, pero que sin embargo todavía no es canalizada a una gestión efectiva de las condiciones de riesgo.
- ❖ La validez de los Acuerdos de Paz como propuesta concertada entre los distintos actores de la sociedad, y que debe promover cambios

estructurales en el país. A partir de los Acuerdos de Paz se han realizado esfuerzos para orientar la planificación hacia la reformulación de los sistemas estatales, promoción del desarrollo humano integral, la reinserción de la población desarraigada y el crecimiento económico productivo de manera más equitativa.

- ❖ La posibilidad que dan los Acuerdos de Estocolmo de negociar conjuntamente las distintas agendas centroamericanas para la reconstrucción, y que bajo un modelo de gestión del riesgo, debe reafirmar la necesidad de una transformación integral de la situación de los países. En el caso de Guatemala debe contribuir a revalidar los Acuerdos por la Paz.
- ❖ El compromiso de la cooperación internacional, a través de los Grupos Consultivos para la Paz y la Reconstrucción; que incluye el financiamiento de los programas de reconstrucción y el seguimiento y monitoreo de los compromisos del Gobierno.
- ❖ Desarrollo de numerosos procesos de planificación de nivel centroamericano desde cada uno de los entes: gubernamentales y sociedad civil, que intentan orientar tanto las políticas de gobierno, como de las ONGs, de las municipalidades y de las organizaciones de base, en cada uno de los países.
- ❖ Firma de acuerdos internacionales por Guatemala, en los cuales se definen compromisos concretos que como Estado se han propuesto cumplir. A nivel internacional, los más importantes para la gestión del riesgo son: Hábitat, Río, Cumbre Social y Beijing.
- ❖ Elaboración del Marco Estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y de los desastres, por los presidentes centroamericanos reunidos en la XX Cumbre, el 19 de octubre de 1999, casi a un año del Mitch; del que se deriva el establecimiento del Quinquenio Centroamericano para la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres 2000-2004, y las líneas estratégicas para el Plan Regional de Reducción de los Desastres Naturales.

- ❖ La posibilidad de negociación de propuestas integradas de cada uno de los países y de la región en su conjunto, en la Reunión de Madrid de enero próximo. Es una oportunidad más para reafirmar la necesidad de una transformación integral en la región y en Guatemala en específico, y validar la vigencia de los Acuerdos de Paz, para la reducción de la vulnerabilidad dentro de una estrategia para el desarrollo sostenible.
- ❖ La presencia de numerosos proyectos de desarrollo, desde las ONGs, gobierno, banca multilateral, organismos de cooperación internacional, que intentan contribuir, aunque de manera un poco dispersa y desordenada, al fortalecimiento de las estructuras locales de desarrollo. Como ejemplo podemos señalar al proyecto PRAC (Programa de Reconstrucción de Centroamérica), DEMUCA (Desarrollo Municipal de Centroamérica), FEMID (Fortalecimiento de las Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres); sin embargo, se cuenta con infinidad más, muchos de ellos desconocidos, pero con presencia y experiencias interesantes en los niveles locales.

1.2. Debilidades

- ❖ Sectorialidad, poca integralidad y escasa coordinación en los programas y proyectos del gobierno, de las ONGs y de la cooperación internacional: la intervención, de las instituciones públicas y privadas, y organizaciones de base, no tienen un objetivo común orientador y toma distintos rumbos dependiendo de la temática de trabajo o del tipo de actor que se agrupa. Así se tienen propuestas aisladas en programas ambientales, sociales, económicos; de desarrollo rural, desarrollo urbano, etc.; implementándose de manera desarticulada desde las ONGs, el gobierno central, la cooperación internacional, las organizaciones de base, o la empresa privada.
- ❖ Inversión gubernamental desarticulada, altamente politizada y centralista: cuatro instituciones públicas, FIS, FONAPAZ, FSDC e INFOM, invierten en los mismos rubros: desarrollo urbano y rural,

medio ambiente, vivienda, educación, salud, transporte, agua y saneamiento, e infraestructura. Otras dos, más específicas, se cruzan también con ellas: FOGUAVI Y FOGUAMA. Cada una cuenta con un esquema y una metodología de trabajo distinta, y presentan las mismas contrapartes y beneficiarios. La sumatoria de los montos de inversión de estos programas muestra el carácter altamente centralista de la inversión, y que se presta a una utilización politizada de los recursos del Estado.

- ❖ Conflicto entre dos visiones de desarrollo, sus objetivos y sus respectivos procesos de planificación. Parece haber dos sistemas paralelos actualmente: el moderno, exportador, cercano al mercado, urbano, promovido por el gobierno central, y con apoyo financiero de la banca internacional. Y por otro lado el sistema tradicional, local, de subsistencia y marginal; para el que se propone la “superación” de la extrema pobreza a través del fortalecimiento de sus “gobiernos locales”, el mejoramiento nutricional, la educación básica, etc., con apoyo de la cooperación internacional y ejecutado por ONG, con escaso presupuesto de parte del gobierno. El primero tiene un plan neoliberal, a nivel centroamericano y de país, que promueve la unificación de los sistemas económicos centroamericanos. El segundo tiene el plan paralelo de erradicación de la extrema pobreza. La contradicción es cómo se va a erradicar la pobreza si se sigue fortaleciendo el sistema marginador y excluyente, y con ello la causalidad de la pobreza.
- ❖ Enfoque emergencista de tratamiento del tema de desastres. Al no considerarse los desastres como evidencia de procesos de desarrollo inadecuados o insostenibles, y a pesar que a través de los Acuerdos de Estocolmo se reconoció la alta vulnerabilidad ecológica y social como factor de causa principal, el tema de los desastres se encuentra todavía inmerso en un enfoque de preparación, atención y manejo de las emergencias. Bajo este enfoque y en la búsqueda de nuevas funciones para las fuerzas armadas, a nivel centroamericano se está fortaleciendo un sistema de atención a la emergencia conformado por los Ejércitos Centroamericanos.

- ❖ Débil promoción de la participación ciudadana y de la sociedad civil. A pesar que tanto los Acuerdos de Paz como los de Estocolmo, señalan la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil, el Estado todavía no le ha otorgado un espacio definido en discusión de las políticas y en la toma de decisiones de las agendas sociales, económicas o ambientales. A modo de ejemplo, las leyes de CONRED y de CONAMA, no potencian un espacio de intervención claro para la sociedad civil en la generación de propuestas y en la toma de decisiones en los temas ambiental y de desastres.

- ❖ Débil incorporación de la gestión del riesgo en los planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo. A raíz del Mitch se implementaron proyectos específicos para la reconstrucción en las zonas afectadas, pero no se desarrollaron cambios en las políticas institucionales. Menos aún se orientó la intervención a la generación de cambios estructurales para la reducción de la vulnerabilidad ecológica y social.
A pesar del Mitch y de los Acuerdos de Estocolmo, en los programas del Estado últimamente presentados: FONTIERRAS, MATRIZ SOCIAL, PACTO FSCAL, el tema de prevención de desastres casi no se percibe o no existe. En los programas de las ONG y de la cooperación internacional, pareciera ocurrir algo parecido, pero es necesario analizarlo con mayor información.

- ❖ Falta de una política de promoción del ordenamiento territorial en los distintos niveles local, municipal, departamental, regional y nacional, que oriente la planificación integral y sostenible del desarrollo y ordene la inversión económico-productiva y social. Se han registrado casos graves de aumento de las condiciones de riesgo en zonas urbanas y rurales en los proyectos agropecuarios (FONTIERRAS) y de vivienda (FOGUAVT), a pesar de los anuncios dados por las instituciones técnicas especializadas, INSIVUMEH o CONRED.

- ❖ Fortalecimiento de un Sistema de Seguridad Centroamericano, íntimamente ligado a la estructura militar de Guatemala, Hondu-

ras, Nicaragua y El Salvador, y que se encargaría de la atención a las emergencias. Podría debilitar las estructuras nacionales (CONRED en el caso de Guatemala), y a las estructuras locales y civiles, que aunque orientadas a las emergencias son los únicos referentes directos en la temática de desastres.

- ❖ Marco normativo débil e inadecuado. Tanto en el tema ambiental: ordenamiento territorial, gestión ambiental, evaluaciones de impacto ambiental; como en el tema de desastres. Del mismo modo es débil la promoción de la participación ciudadana, y la descentralización.
- ❖ Se está tendiendo a limitar el tema de la reducción de las condiciones de riesgo, tanto a nivel regional centroamericano como nacional:
 - a) Al tema ambiental, que se enfrenta con la debilidad de los sistemas ambientales en la región y en el país: concentrado en la conservación y protección de áreas de reserva, y aislado del desarrollo económico y social.
 - b) A la construcción de infraestructura, con las limitaciones de la intervención de las instituciones del estado: inversión insuficiente, centralizada y políticamente decidida, que no considera las condiciones ambientales del lugar, y que no se amarra en un enfoque de desarrollo integral.
 - c) A la preparación ante desastres, fortalecimiento de la capacidad de los niveles locales para atender emergencias y alerta temprana.
- ❖ Programa de reconstrucción en el que no se proponen cambios estructurales ni propuestas integrales de transformación en los sistemas político, social, económico y ambiental. Simplemente se están reforzando programas, que pueden ser eficientes en su implementación puntual, pero que no son eficaces en la generación de un desarrollo integral y sostenible y por ende en la reducción de condiciones de riesgo.

2. La gestión del riesgo a través del proceso de los Acuerdos de Paz

Nos remitimos a los Acuerdos de Paz, al considerar la transformación de los procesos de desarrollo del país (reducción de las inequidades sociales, económicas, y de acceso a los recursos), como la condición básica para la reducción efectiva de los factores de riesgo.

Esta afirmación se ve sustentada, por un lado, en los principios de los Acuerdos de Estocolmo, que reconocen como causa directa de la generación de desastres la vulnerabilidad ecológica y social existente en la región; y, por otro lado, en el compromiso que los Presidentes adoptaron de “continuar consolidando en sus países la paz y la democracia, buscando cada vez mayores niveles de crecimiento con equidad”.

Se plantea entonces aprovechar este momento de reflexión y análisis, de motivación y sensibilización, de negociación y concertación, para generar una reconstrucción con transformación, encaminada a alcanzar el desarrollo sostenible.

2.1. Potencialidades

- ❖ Agenda concertada con planteamiento de políticas claras para la transformación estructural del país. Si bien para la reducción de las condiciones de riesgo se requiere la puesta en marcha de manera integral de los distintos puntos del Acuerdo, los que podrían hacer más énfasis para la gestión podrían ser:

- ✓ Desarrollo rural, los Acuerdos de Paz plantean una estrategia integral de desarrollo rural que toma en cuenta el fortalecimiento de los actores del agro, el acceso a la tierra, el crédito y otras oportunidades productivas, el desarrollo de la infraestructura económica, social, tecnológica y financiera, la formulación e implementación de un nuevo marco legal y la protección laboral y ambiental. Algunos acuerdos que detallan estos compromisos pueden ser:

1. Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Conflicto Armado define la necesidad de una estrategia global de reasentamiento que supone la integración productiva de la población desarraigada en el marco de una política de desarrollo sustentable y equitativo en las áreas de reasentamiento
 2. En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Gobierno se compromete a "...proveer tierras estatales a las comunidades que las necesiten para su desarrollo y garantiza su derecho a participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras".
 3. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria recoge los acuerdos anteriores y contiene el compromiso del Gobierno de poner en marcha una estrategia integral en el área rural que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica, y que favorezca la resolución de conflictos.
-
- ✓ Desarrollo de la vivienda digna, de manera específica el Estado se comprometió a: "llevar a cabo una estrecha articulación de las políticas de vivienda con políticas de ordenamiento territorial, en particular planificación urbana y protección ambiental, que permita el acceso de los pobres a la vivienda con servicios y en condiciones de higiene y sostenibilidad ambiental y del compromiso de aplicar normas en la producción y comercialización de materiales y servicios de construcción; actualizar las normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción y supervisar su cumplimiento; coordinar con las municipalidades del país para que existan normas homogéneas, claras y sencillas para la construcción y supervisión, persiguiendo la buena calidad y adecuada seguridad."
 - ✓ Uso de los recursos naturales. Los Acuerdos de Paz recogen esta problemática al mencionar que "la explotación irracional de los recursos biogenéticos y forestales pone en riesgo el desarrollo sostenible."

- ✓ Fortalecimiento de la participación ciudadana y fortalecimiento de los gobiernos locales: los Acuerdos son muy claros en lo que concierne al compromiso del Gobierno de fomentar y garantizar la participación, de acuerdo al marco normativo, de todos los sectores sociales y económicos que puedan cooperar en el desarrollo social, y en particular en el acceso integral a los servicios básicos.
- ❖ Generación de instancias de la Sociedad Civil para el Seguimiento y Monitoreo del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y para la presentación de propuestas y negociación con el gobierno y la cooperación internacional.
- ❖ Compromiso de la Cooperación Internacional de apoyar programas generados a partir de las negociaciones entre los actores del país receptor.
- ❖ Sensibilización generalizada a nivel nacional de la necesidad de implementar los Acuerdos de Paz, como medio para asegurar la sostenibilidad del desarrollo. Los programas actuales de Pacto Fiscal y Matriz Social, se remiten todavía al cumplimiento de los Acuerdos.

2.2. Debilidades

- ❖ En los Acuerdos de Paz, se fijaron los principios y objetivos generales, tendientes a propiciar cambios estructurales en el país; sin embargo, en lo concreto las políticas y los programas diseñados y puestos en marcha no los han promovido. Incluso actualmente existe un déficit de la inversión por la paz de 733 millones de quetzales, y la brecha está tendiendo a crecer.
- ❖ La implementación de las políticas de desarrollo rural y urbano (entrega de tierras y vivienda), en ningún caso consideraba la evaluación de las condiciones de riesgo que se estaban generando. Los informes de MINUGUA (1999) ya lo declaraban entonces:

En cuanto al ordenamiento del territorio:

- ✓ “...el reasentamiento debe hacerse en condiciones dignas y ser sostenible. Sin embargo, persisten factores que contribuyen a su fragilidad. Entre ellos destacan: la ausencia de planes de ordenamiento territorial y de desarrollo microregional.”
- ✓ “...en cuanto a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se verifica un escaso avance en la puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial de carácter integral, tanto en las áreas urbanas como rurales, que consideren la pluriculturalidad y las formas de posesión de la tierras por las comunidades indígenas.”

En cuanto a la vivienda:

- ✓ “... la calidad del servicio proporcionado presenta deficiencias graves. Los subsidios del Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) han sido aprovechados casi exclusivamente por el sector privado, constructor o lotificador, en el marco de una grave ausencia de control de la relación entre calidad y precio”.
- ✓ “Se ha constatado además, que buena parte de las casas que promueven las empresas constructoras, así como el programa Techo-Piso promovido por FONAPAZ, no cumplen los requisitos mínimos que debe tener una vivienda digna...”
- ❖ La formulación de los planes, estrategias y políticas de desarrollo se dan de manera sectorial, aislada y poco articuladas, sin una perspectiva integral de largo plazo del desarrollo urbano y rural. Claros ejemplos son los planes de inversión del Ministerio de Agricultura, de los Fondos Sociales, y de los Consejos de Desarrollo, según el Informe de MINUGUA (1999):
- ✓ “...el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) elaboró planes específicos en fruticultura, horticultura, ganadería y granos básicos, articulados en el marco del Plan de Manejo

Integrado de los Recursos Hídricos. Sin embargo, al no ubicar estos planes sectoriales en el marco global de una política de Estado que articule otros sectores como educación, salud, fondos sociales, comunicaciones, existe el riesgo de postular estrategias de coyuntura, desarticuladas de una perspectiva integral de desarrollo rural”.

“... un porcentaje importante de las inversiones, en particular las provenientes de los Fondos Sociales, no se ubican en el marco de estrategias integrales de desarrollo rural y que la programación de obras y proyectos productivos a partir de planes de largo plazo no es una práctica común en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.”

- ❖ Si bien hay un intento de fortalecer la planificación integral a través de los Consejos de Desarrollo, esta se ve limitada dado que, por un lado, la inversión de las otras instituciones del Estado no obedece a estos planes; y por otro lado, en los Consejos de Desarrollo no se fortalece la participación de Sociedad Civil, y existe conflicto con las municipalidades, que sólo participan “cuando se discute y distribuye el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario” (MINUGUA, 1999).
- ✓ “los Consejos de Desarrollo, aún no constituyen los espacios de concertación de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial que establece la legislación vigente y los acuerdos, pues padecen problemas de coordinación interinstitucional y muchos no cuentan con la participación de los sectores sociales previstos legalmente.” (MINUGUA, 1999).
- ✓ “...FOGUAVI no promueve la participación comunitaria de organizaciones no gubernamentales o cooperativas, que permitiría un mejor aprovechamiento de estos subsidios por la población en extrema pobreza. Se ha constatado también la fuerte centralización de estos programas, sin participación de los gobiernos locales que son los responsables de la planificación urbana.”
- ❖ Aparentemente, se están cruzando los programas y los proyectos de inversión de los fondos ingresados por los Acuerdos de Paz y de

Estocolmo, y esto puede estar dando lugar a sospechas de corrupción.

- ❖ Los Acuerdos de Paz se están restringiendo actualmente a dos procesos: Pacto Fiscal y la Matriz Social. En ninguno de ambos se contemplan estrategias directas de reducción de condiciones de riesgo.
- ❖ Muchas de las instancias de la sociedad civil han perdido fuerza después de los Acuerdos de Paz, al no poder saltar de la protesta a la propuesta. En general, actualmente hay un desencanto en el cabildeo, especialmente entre las organizaciones rurales.

3. La Gestión del Riesgo a través de los Acuerdos de Estocolmo

Sin duda, la negociación de los Acuerdos de Estocolmo ha marcado un referente importante en los procesos de reconstrucción post-desastre. Por primera vez se reconocía abiertamente a las condiciones de vulnerabilidad, como los factores generadores de las condiciones de riesgo (aunque se vinculó más a lo social y ecológico, desligándolo de lo económico y político); y se planteaba la necesidad de la transformación de los procesos de desarrollo como condición indispensable para la reducción de la ocurrencia de desastres.

Del mismo modo, por primera vez, se generaba un proceso abierto de negociación y diálogo entre los distintos actores del desarrollo: gobierno, sociedad civil y cooperación internacional, con miras a generar una estrategia común de transformación. Sin embargo, en su implementación la reconstrucción presentó deficiencias similares a otros procesos: centralismo, politización, falta de transparencia, sectorialidad, falta de coordinación, etc. Revisemos los puntos positivos y negativos del proceso de reconstrucción hasta el momento:

3.1. Potencialidades

- ❖ Decisión de los gobiernos centroamericanos y la comunidad internacional en lograr la reconstrucción y transformación de los países afectados, centrando la atención en la superación de la vulnerabilidad ecológica y social de la región.
- ❖ Se plantea la reconstrucción y transformación desde un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad, y, promoviendo la descentralización y el desarrollo local. Igualmente se promueve los derechos humano, la igualdad de genero, los derechos de la niñez, de las etnias y otras minorías, y la
- ❖ Implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo, que asegure el cumplimiento de los acuerdos y la transparencia de la inversión. A nivel internacional se designó a los gobiernos de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Suecia; a nivel regional a través de plataformas de la sociedad civil; y a nivel nacional, de la Instancia de Seguimiento y Monitoreo de los Acuerdos de Paz.
- ❖ La ratificación de los Acuerdos de Paz, como base para la reconstrucción. Sevalida así, en el caso de Guatemala, como agenda para la transformación estructural del país, negociada entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.
- ❖ Generó la integración de redes nacionales y regionales de la Sociedad Civil, para la elaboración de propuestas de reducción de las condiciones de riesgo, y la negociación conjunta con los gobiernos, las instituciones regionales y la cooperación internacional.

3.2. Debilidades

- ❖ La reconstrucción se ha orientado a atender la emergencia y a reconstruir la infraestructura: No se han promovido cambios sustanciales en la reducción de condiciones de riesgo a nivel país,

la inversión se ha concentrado en las zonas afectadas y no a reducir la integralidad de la vulnerabilidad del país. Como señala Allan Lavell (2000), “el resto de comunidades en alto riesgo tendrán que esperar su desastre para que recién se planteen transformaciones en sus condiciones de riesgo”.

- ❖ A pesar del compromiso del Estado de realizar un proceso transparente y participativo, y de que se formaron instancias de seguimiento y monitoreo, tanto nacionales como internacionales, existe poca claridad en la información brindada por los entes de gobierno.
- ❖ A pesar que se consideró a la vulnerabilidad social y ecológica como el principal factor de causa de la generación de desastres, los sistemas ambientales (gubernamentales y no gubernamentales) no fueron incluidos en el proceso de reconstrucción.
- ❖ El Estado, incluso desde antes de la reunión de Estocolmo, no recibió la participación de la Instancia de Seguimiento y Monitoreo de la Sociedad Civil, lo que generó la presentación de dos planes de trabajo distintos a la cooperación internacional. Luego de la reunión el Estado aceptó que la ISGC hiciera el monitoreo de lo avanzado, pero no le dio espacio de propuesta.
- ❖ La propuesta presentada por el Estado fue poco integral y sin un objetivo claro común, ya que simplemente recogió las propuestas de cada uno de los sectores gubernamentales.
- ❖ La cooperación internacional ha tenido una visión cortoplacista, de intervención puntual y coyuntural, sin tomar como referencia los procesos de desarrollo del país. En la intervención de las ONGs se dio una tendencia más hacia la reconstrucción física y la asistencia que hacia la incidencia política para proponer cambios estructurales. Como señaló Ma. Teresa Blandón, de Iniciativa Centroamericana de Mujeres en la reunión de la Sociedad Civil Centroamericana:

“...muchas organizaciones han desviado sus agendas estratégicas a la construcción de casas, letrinas y otras obras de emergencia. No se cuestiona la validez y la necesidad de estos trabajos, pero sin descuidar la agenda histórica que deviene de los déficit de democracia, equidad y de justicia que existen en la sociedad centroamericana”.

- ❖ Intervención de la cooperación internacional, vía ONG nacionales, internacionales y gobierno de manera desordenada. Actualmente, no se conoce con exactitud el monto de los proyectos implementados, hacia dónde se dirigieron, en qué temas se concentraron, qué problemas encontraron, qué impacto tuvieron, qué lecturas positivas sacan.
- ❖ El proceso de reconstrucción, no sólo no disminuyó las condiciones de riesgo, sino que en muchos casos las aumentó. A modo de ejemplo podemos revisar el caso de la inversión deficiente en vivienda, por la reubicación en lugares inadecuados y de nuevos riesgos, la deficiencia en los servicios, la generación de conflictos entre lotificadores y pobladores, y, entre distintos grupos de pobladores (conflictos que no han sido tomados en cuenta).
- ❖ A pesar de que se creó la Instancia de Seguimiento, la Sociedad Civil se dispersó, en algunos casos por considerar el tema de desastres como ajeno a sus agendas de transformación por los Acuerdos de Paz.
- ❖ La intervención en la reconstrucción por parte del gobierno se dio de manera centralizada y vertical, sin promover la participación de la sociedad civil, ni de los gobiernos locales. De acuerdo al Informe de Minugua (1999), punto 55:

“A nivel de la participación, y luego de superarla la emergencia, se ha constatado una ejecución excesivamente centralizada de las actividades de reconstrucción, que al desconocer instancias regio-

nales y municipales ha impedido la participación de la población organizada en el diseño y planificación de dichas tareas.

En el caso de la vivienda, el programa de reubicación y reconstrucción –dotación de lotes y viviendas– para los damnificados, se hizo sin considerar factores tales como la coordinación interinstitucional entre el gobierno central y local, el ordenamiento territorial, la planificación urbana y la protección del medio ambiente.”

4. La Gestión del Riesgo a través de la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal

Actualmente se reconoce el fortalecimiento de los niveles locales, como la base para la generación de desarrollo. Dado el nuevo papel de los gobiernos centrales, como facilitadores de procesos más que como inversores directos, se ha transferido a las municipalidades una serie de responsabilidades técnicas, administrativas, de planificación y de coordinación, encaminadas a orientar a su jurisdicción al desarrollo integral.

Sin embargo, este proceso de transferencia de poder todavía presenta dificultades, pues el extremado centralismo en la toma de decisiones, la concentración de los fondos de inversión en el gobierno y la débil capacidad técnica de las municipalidades, han incrementado la dependencia (económica y política) de los niveles locales, de las decisiones del gobierno central.

4.1. Potencialidades

- ❖ Los Acuerdos de Paz señalan compromisos específicos para el fortalecimiento de la participación ciudadana, de la autonomía de los niveles locales de gobierno, y de la incorporación en la gestión local de todos los actores del desarrollo. Además, señalan la necesidad de generar un proceso de ordenamiento del uso y ocupación

del territorio, y a partir de él, de un proceso de planificación integral y concertada del desarrollo. Esto a cada uno de los niveles, nacional, departamental, municipal y local.

- ❖ Los municipios se encuentran organizados en una asociación desligada del gobierno central, que facilita una negociación más homogénea con el gobierno central. La ANAM forma parte además de la Federación de Municipios Centroamericanos, que forman parte del Consejo Consultivo del SICA.
- ❖ El otorgamiento a los gobiernos locales, de acuerdo a la Ley de Municipalidades, de mayores responsabilidades para orientar el desarrollo de su jurisdicción.
- ❖ A nivel centroamericano, se están desarrollando interesantes programas de fortalecimiento municipal, que requieren un mayor apoyo de los entes de gobierno: proyectos DEMUCA, FEMICA, CERCA.

4.2. Debilidades

- ❖ Los niveles locales no cuentan con capacidad técnica ni financiera para desarrollar sus planes y programas de trabajo de manera autónoma. Son dependientes de las inversiones de las instituciones del gobierno central o de la cooperación internacional.
- ❖ Centralismo en la toma de decisiones para la inversión: INFOM, FIS, FOGUAVI, FOGUAMA, FONAPAZ, FONTIERRAS, FSDC, son instituciones del gobierno central que concentran la mayor parte de la inversión estatal. De los ingresos públicos, sólo el 10% se dirige a 330 municipios, monto similar al manejado por una sola institución, el FIS. Otras, como el FSDC, INFOM y FONAPAZ, manejan montos considerablemente mayores.
- ❖ Traslape entre las responsabilidades municipales y las de las instituciones públicas. Situación que viene generando conflictos

entre el INFOM, la ANAM, las municipalidades, los consejos de desarrollo, las oficinas sectoriales y las instituciones de inversión pública. En los niveles locales, muchas veces tiene más poder de convocatoria que el alcalde, el encargado del FIS o del Consejo de Desarrollo, al ser canales directos para la gestión de financiamiento.

- ❖ Débil apoyo gubernamental en el fortalecimiento de los gobiernos locales. Los programas existentes obedecen más a iniciativas de las agencias de cooperación internacional que a programas del gobierno. La entidad encargada del fortalecimiento municipal está altamente politizada, y entra en competencia con los gobiernos locales y la Asociación de Municipalidades.

5. La Gestión del Riesgo a través de la Gestión Ambiental Urbana y Rural

El análisis de las causas del impacto del Mitch en la región reconoció la íntima relación entre los procesos de degradación ambiental, la generación de condiciones de riesgo y por ende la ocurrencia de desastres. Ya en la década de los 90', se había empezado a promover importantes esfuerzos para la incorporación de la temática ambiental a los planes y políticas de desarrollo; sin embargo, la tendencia a limitar lo ecológico a la protección y conservación de zonas de reserva, ha mantenido aislado el tema de los ejes sociales y económicos del desarrollo.

5.1. Potencialidades

- ❖ Compromisos internacionales del gobierno guatemalteco de promover estrategias integrales en la gestión ambiental: Acuerdos Globales de Río y Hábitat; y Acuerdos regionales, ALIDES y Plan del Agua.

- ❖ Funcionamiento de un ente de coordinación en el tema (CONAMA), y de un Fondo de apoyo a proyectos medioambientales (FOGUAMA).
- ❖ Presencia de ONGs ambientalistas, aunque primordialmente con proyectos de conservación y protección.
- ❖ Se encuentran como propuestas en el Legislativo, la creación del Ministerio del Medio Ambiente, que asumiría toda la función ambiental hoy desconcentrada en los ministerios, y la formación de las Autoridades de Manejo de Cuenca y del Instituto Nacional del Agua. Esta última sólo se encargaría de la administración del recurso agua, de manera más técnica que política y social.

5.2. Debilidades

- ❖ No existe una política ambiental. Se dan acciones dispersas, más de reacción a problemas y conflictos ambientales, que a la promoción de procesos de uso y manejo adecuado de los recursos. Por otro lado, estas acciones están totalmente desligadas de las agendas económicas y sociales. Además está a la vista, en el caso de Guatemala, la creación de un nuevo marco institucional para la gestión ambiental, pero sin una respectiva estrategia y en ausencia de la participación de la sociedad civil.
- ❖ Ente coordinador débil. CONAMA es una institución débil, con poco peso político, escaso presupuesto, y poco activo en la generación de propuestas integrales ambientales. La poca importancia que el gobierno brinda al tema ambiental, se evidencia en el bajo presupuesto que maneja el FOGUAMA, que representa el 1% del que maneja el FIS.
- ❖ Escasa coordinación interinstitucional y dispersión en la actuación de las instituciones involucradas en esta temática: CONAMA, MAGA, FOGUAMA, Autoridades de cuenca, ONGs. Igualmente no se generan sistemas de coordinación ambiental: sociedad civil, estado, empresa privada, universidades.

- ❖ Débil fortalecimiento de la gestión ambiental local. El tema ambiental se trabaja desde el gobierno central, con propuestas macro o centralizadamente decididas, sin participación de los niveles locales. Su función en la ejecución de proyectos medioambientales a niveles locales es muy pobre, dado que en vez de fortalecer la capacidad técnica de los municipios y facilitar la gestión de los proyectos, promueve y ejecuta directamente la inversión vía el FOGUAMA, haciendo una intervención dispersa, puntual y aislada.
- ❖ Evaluación de impacto ambiental ineficiente. CONAMA se ha convertido en una institución de trámite de las Evaluaciones de Impacto Ambiental, es sólo receptor de las propuestas y no ejerce un efectivo control y monitoreo de las medidas de mitigación que presentan los inversores.
- ❖ Nula participación de los actores ambientales en la reconstrucción. A pesar que se reconoció la necesidad de reducir la vulnerabilidad ecológica como uno de los ejes para disminuir la ocurrencia de desastres, CONAMA no tuvo ninguna participación en la reconstrucción. Menos aún coordina con CONRED.
- ❖ Énfasis en la conservación y protección. En el tema de medio ambiente los proyectos están más orientados a la conservación y protección de áreas de reserva, porque es hacia donde dirige la cooperación internacional sus programas medioambientales en Centroamérica.
- ❖ Falta de propuestas integrales para el ordenamiento del uso y ocupación del territorio. La responsabilidad del ordenamiento territorial ha sido trasladada a los municipios; sin embargo, estos no cuentan con la capacidad técnica ni económica para cumplirla.
- ❖ Débil promoción de la Gestión Ambiental Urbana. La agenda 21 y la promoción de la gestión ambiental urbana, no es un tema que esté impulsando CONAMA actualmente. El PNUD cuenta con un proyecto que la está tratando de implementar en algunos municipios.

- ❖ Débil promoción de programas de manejo de cuencas. Las propuestas de manejo de cuenca se dan todavía como experiencias pilotos, trabajadas desde el Ministerio de Agricultura y con un perfil más técnico que social, político y económico, y sin fortalecer las estructuras locales. Además, y a pesar de varias propuestas elaboradas, no se ha logrado hasta la actualidad la aprobación de una Ley de Agua para Guatemala.
- ❖ Marco normativo ambiental débil, aunque existe una respectiva Ley desde hace más de una década, no cuenta todavía con un reglamento y los mecanismos adecuados para su implementación, ni con un Sistema de Control eficiente. Actualmente, la función de control está peleada entre el Ejército y la Policía (SEPRONA). Esta legislación se da de manera reactiva frente a los problemas que se presentan y no obedece, ni promueve, una política ambiental.
- ❖ Existe todavía un divorcio grande entre las propuestas técnico-científicas y las propuestas sociales. La primera, sin embargo, tiene más influencia en el sector político de toma de decisiones, ya que no genera conflictos con sus políticas económicas.
- ❖ Escasa sensibilización en el tema ambiental de los empresarios, las ONG, el estado y la sociedad civil en general.
- ❖ Las organizaciones ambientalistas se encuentran poco articuladas a las instancias de la sociedad civil.