

Entre las responsabilidades e instrumentos que define el nuevo Código Municipal, y que tienen íntima relación con la gestión de riesgos podemos encontrar:

- En el artículo 36 se establece que los gobiernos locales deben organizar en su primera sesión ordinaria comisiones que atienden asuntos como el ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda; así como el ambiente y recursos naturales.
- Entre las competencias propias del municipio que deberán cumplirse según el artículo 68, se encuentran las siguientes:
  - a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, tratamiento y disposición de desechos sólidos.
  - b) Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas, en la circunscripción del municipio.
  - c) Velar por el cumplimiento y la observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas, a efecto de garantizar la salud de los habitantes del municipio.
  - d) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.
- El artículo 143 se refiere a "Planes y usos del suelo", con la obligación de desarrollar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio. En dichos planes se determinará, entre otros aspectos, el uso del suelo dentro de la circunscripción territorial del municipio, de acuerdo con la vocación del mismo.

No obstante, estas disposiciones obligatorias ya se encontraban en el anterior Código Municipal (Decreto 58-1988), sin que existiera capacidad o voluntad de los gobiernos municipales para cumplirlas.

Se le pide cumplir también con el artículo 8 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, que señala: "Para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características pueda producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será necesario previo a su desarrollo un estudio de impacto ambiental, realizado por técnicos en la materia aprobados por la Comisión Nacional del Medio Ambiente. De lo contrario se incurrirá en responsabilidad penal, según decreto 1-93 del Congreso de la República."

Sin embargo, como hemos mencionado anteriormente, no existe una política real del gobierno central que transfiera los recursos técnicos y económicos necesarios para el cumplimiento de estas responsabilidades. De manera aislada, el INFOM, el FONAPAZ o el FIS, apoyan en la elaboración y la ejecución de proyectos de saneamiento ambiental, pero nuevamente estos fondos se prestan al manejo político de los gobiernos, tanto del central como de los locales, de turno. Las experiencias que se vienen desarrollando a nivel municipal dependen más de la iniciativa de la alcaldía, de la presión de los vecinos

o del apoyo de la cooperación internacional, en la que para aspectos puntuales solicitan la asistencia técnica o el financiamiento de alguna institución del gobierno central.

#### **4.1 INICIATIVAS DE LAS MUNICIPALIDADES**

En Guatemala no existen proyectos municipales que explícitamente se denominen como de reducción de riesgos mas, a través del fortalecimiento del poder local, del mejoramiento de los ingresos, de la prestación de servicios, y del manejo adecuado de los recursos naturales, se están reduciendo en algunos casos las condiciones de vulnerabilidad y de amenazas siconaturales y antrópicas de la población. Incluso, dada la frecuente ocurrencia de eventos de desastres, podemos encontrar experiencias municipales que directamente han buscado incidir en reducir sus condiciones de riesgo. Dos experiencias a resaltar son: la de Municipalidad de Antigua y su intervención en la cuenca del Río Pensativo, y de la Municipalidad de Alotenango y la reducción del riesgo a deslaves del Volcán de Fuego.

Otras experiencias han logrado el apoyo de agencias de cooperación internacional y ONG que trabajan coordinadamente con los gobiernos locales. Dos agencias que vienen trabajando en programas de fortalecimiento municipal son la AECI y GTZ. La primera ha puesto más énfasis en la generación de procesos concertados de desarrollo local y en la formación de unidades técnicas municipales. La segunda ha entrado con fuerza a promover procesos de gestión ambiental y de concertación a nivel de cuenca.

Desde el nivel gubernamental, el INFOM, 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. Como señalábamos en las iniciativas gubernamentales, se ha creado recientemente en el INFOM la Unidad de ambiente, que viene brindando asistencia técnica a las municipalidades para la reducción de sus problemas de contaminación, manejo de cuencas, conservación de suelos, protección de laderas y riberas, etc. Empero, se le critica al INFOM que sus programas entran en conflicto con las competencias de las administraciones municipales, al ejecutar directamente sus proyectos de inversión en desarrollo urbano y rural, educación, salud y asistencia social, transporte, energía y agua y saneamiento, sin tomar en cuenta a la autoridad municipal. Éstos manejan un presupuesto de casi el doble del que se destina a las 331 municipalidades del país, que sumado a los de los otros fondos sociales, con los que se cruzan sus rubros de inversión, se puede suponer el mayor nivel de autoridad que tienen en las comunidades comparativamente con la municipalidad.

## **5 Otros actores principales**

### **5.1 SOCIEDAD CIVIL Y ONG NACIONALES**

No hay un liderazgo fuerte en el tema por parte de alguna organización de la sociedad civil. Aisladamente se están desarrollando un sinnúmero de pequeños y dispersos proyec-

tos, con énfasis en distintos aspectos de la reducción de riesgos (organización comunitaria, vivienda, protección de laderas, saneamiento), pero en términos generales existe una marcada preponderancia de los proyectos de preparativos para emergencias.

La plataforma de ONG que más impulso le ha dado a la gestión de riesgos ha sido la Coordinadora de ONG y Cooperativas CONGCOOP, que fue la institución promotora de la Instancia de Seguimiento al Grupo Consultivo de los Acuerdos de Estocolmo. Ésta participaba de las reuniones y de las propuestas que Centroamérica Solidaria presentaba a las reuniones con los donantes, y desarrollaba actividades de capacitación y sensibilización hacia sus asociadas.

Así como el terremoto de 1976, que tras sus daños generó las condiciones de oportunidad para la creación de muchas de las ONG todavía existentes, en el marco de la ayuda humanitaria; poco más de dos décadas después, el paso del huracán Mitch propició una mayor inversión a través de las agencias de cooperación, y un incremento de la presencia de ONG nacionales e internacionales, esta vez con un enfoque un poco más integral del tema.

Algunas ONG nacionales que se pueden resaltar por su permanencia en el tema son:

- ACCSS, Acción Comunitaria de Servicios de Salud, que viene ejecutando proyectos de fortalecimiento de la organización comunitaria, preparativos para emergencia y reducción de riesgos en la costa sur. Cuenta con financiamiento de OXFAM y de Consejería en Proyectos.
- ASDENA, Asociación de Salud y Desarrollo Comunitario Nuevo Amanecer, que con fondos también de Consejería en Proyectos ha desarrollado proyectos en la costa sur. Actualmente ha incluido el tema dentro de su política institucional.
- IDEAS, que ha trabajado también con fondos de Consejería en la costa sur, pero que actualmente está ejecutando uno de los proyectos del Programa de Reconstrucción de la Unión Europea.

Por otro lado, las organizaciones ambientalistas<sup>8</sup> han tenido una débil relación con las de la sociedad civil, no han llegado a calzar sus propuestas al gobierno con las del resto de organizaciones de desarrollo. No obstante, gradualmente, también están ingresando al tema. Entre ellas se puede resaltar la red de ONG ambientalistas ASOREMA, cuyo coordinador participa activamente de foros de discusión sobre riesgos ambientales, y FUNDAECO, que viene desarrollando proyectos de protección ambiental y prevención de desastres en la cuenca del Motagua.

---

<sup>8</sup> Entrevista a Helmer Velásquez, coordinador del Foro de ONG de Guatemala, y a Roberto Cáceres, coordinador de ASOREMA.

## 5.2 ORGANISMOS MULTILATERALES

En Guatemala, el Programa Mundial de Alimentos PMA ha tomado el liderazgo en el Sistema de las Naciones Unidas en la promoción de estrategias de preparativos y atención de emergencias, e incluso de implementación de medidas de prevención. A través de sus programas “Creación de recursos para contrarrestar los daños generados por desastres naturales” y “Mitigación y preparación para desastres”, viene promoviendo la construcción de albergues, refugios, reforestación, y pequeñas obras de prevención, en las comunidades en las que desarrollan su Programa de Alimentos por Trabajo. Sus otros programas, más ligados al mejoramiento de los servicios educativos de inicial y primaria, son un complemento importante en las acciones de reducción más estructural de las condiciones de riesgo. El total de alimentos empleados por el PMA en sus programas asciende a 103, 535 toneladas; teniendo como beneficiarios de la totalidad de sus programas a 1,125,239 habitantes.

Actualmente, el PMA se encuentra en proceso de formulación de un nuevo programa para prevención y mitigación de desastres, y para ello se ha puesto en contacto con consultores relacionados con el enfoque de la gestión de riesgos. Paralelamente, y respondiendo al problema de la hambruna de los últimos meses del año 2001 y que de acuerdo a los pronósticos va a continuar hasta en los próximos dos años, el PMA está promoviendo con el Ministerio de Agricultura y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, la elaboración conjunta de un Análisis de la vulnerabilidad en seguridad alimentaria en todo el país.

Sin embargo, la reducción integral de las condiciones de riesgo, que debía estar más ligada a los programas de desarrollo, no está siendo asumida por el Sistema de las Naciones Unidas en su integridad. El PNUD mantiene todavía una visión de respuesta a situaciones de emergencia, a través de sus proyectos del “Centro de estudios para el manejo de desastres”, orientados en la generación de información de amenazas naturales y formación de personal especializado en respuesta a situaciones de emergencia. Por su parte, la FAO todavía es una institución pequeña que mantiene proyectos pilotos de seguridad alimentaria con comunidades del altiplano y del oriente, y proyectos de acción forestal para el manejo de bosques; pero no tiene una incidencia directa en las políticas del Ministerio de Agricultura.

Otro de los organismos de las Naciones Unidas que ha incorporado el concepto de la gestión de riesgos ha sido la Organización Panamericana de la Salud OPS/OMS. A partir del proceso de reconstrucción posMitch ha venido implementando un Proyecto de reducción de la vulnerabilidad que incluye la formación de comités locales de gestión de riesgos, el fortalecimiento del sector salud, el mejoramiento de los centros hospitalarios y la mitigación de la vulnerabilidad de la infraestructura de agua y saneamiento. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF ha apoyado la elaboración de un estudio de riesgos a nivel nacional, y diversas iniciativas de vinculación del tema de prevención en la educación.

### 5.3 AGENCIAS DE COOPERACIÓN Y ONG INTERNACIONALES

Las agencias de cooperación vienen haciendo intentos de incorporación del tema como un componente más de sus actividades; sin embargo, todavía son proyectos aislados de sus agendas de desarrollo. En ese sentido, sus proyectos están más orientados a acciones de preparativos para emergencias, que a promover procesos de desarrollo que incidan en la reducción de riesgos. No obstante, paulatinamente y con especial énfasis a partir de los Acuerdos de Estocolmo, se puede apreciar la tendencia de algunas de ellas de ir vinculándose, a través de programas regionales centroamericanos, a un enfoque más cercano a la gestión de riesgos. Se puede resaltar así el trabajo de algunas ONG que trabajan con fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo USAID y de la Unión Europea, de la GTZ, y de ONG internacionales como OXFAM y Consejería en Proyectos.

Las agencias del gobierno de los Estados Unidos de América cuentan con varios proyectos de apoyo a la investigación e información del comportamiento de amenazas naturales, de fortalecimiento de las capacidades en atención a emergencias, de asistencia a la implementación de Sistemas de Alerta Temprana y planificación para contingencias.

A través de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencia FEMA, la Oficina de Ayuda en casos de Desastres en el Exterior OFDA, y la USAID, la CONRED ha contado con proyectos de implementación y fortalecimiento de los Centros de Operaciones de Emergencia, de capacitación en manejo y control de situaciones de emergencia, y de reorganización de su estructura orgánica. Por otro lado, tanto el INSIVUMEH como la CONRED, cuentan con proyectos de la Administración Nacional de Oceanografía y de la Atmósfera y del Servicio Geológico de E.U.A. para mejorar y complementar sus capacidades de medición del comportamiento hidrometeorológico, vulcanológico y sísmico.

A través del Programa CAMI, que se desarrolla a nivel centroamericano, la USAID está teniendo un tratamiento más cercano al enfoque de la gestión de riesgos. En el caso de Guatemala se están financiando tres proyectos, correspondientes a tres ONG de origen estadounidense que fortalecen las capacidades que empezaron a desarrollar en sus respectivos programas de reconstrucción posMitch:

- **CARE:** Es la que ha asumido más directamente un enfoque de reducción integral de las condiciones de riesgo. Inició sus actividades con un proyecto de preparativos ante emergencias, insertado dentro del Programa de Reconstrucción posMitch en la Cuenca del Polochic, pero gradualmente fue incorporando actividades orientadas a promover medidas más permanentes de prevención. En su segundo proyecto en el tema, esta vez dentro del Programa CAMI, está incentivando procesos de desarrollo basados en un enfoque de gestión de riesgos.
- **CRS:** Catholic Relief Service, se ha especializado en el fortalecimiento de las capacidades comunitarias en preparativos ante emergencias. Ha elaborado materiales de capacitación valiosos orientados a niveles locales, preparado facilitadores y desarrollado procesos de capacitación en la región oriental del país.

- **CHF:** Cooperative Housing Foundation, se ha acercado al tema también con un enfoque de preparativos ante emergencias. Ha trabajado en zonas urbanas y rurales, en la organización comunitaria y capacitación de sus líderes.

Un proyecto al que hay que prestar mucha atención en el país sin embargo, es el que viene desarrollando el Ejército de los Estados Unidos de América con las fuerzas armadas de la región centroamericana. A través de este proyecto se está militarizando nuevamente la CONRED, y se está fortaleciendo la presencia de los militares en las distintas zonas del país.

La Unión Europea, desde el año 2000, viene impulsando el Programa de Rehabilitación y Reconstrucción de América Central. En la primera fase, 2000-2001, se desarrollaron las gestiones iniciales y los estudios preliminares; mientras que en esta segunda fase, 2002-2007, se ha empezado ya la ejecución de los proyectos. Esta fase consta de cuatro proyectos:

- a) *Extensión del sistema de atención primaria de salud.* A desarrollarse en Izabal, Jutiapa y Santa Rosa, por parte del Ministerio de Salud, intervendrá en aspectos de agua y saneamiento, infraestructura y equipamiento, medicamentos esenciales, capacitación y formación, y fortalecimiento institucional.
- b) *Observatorio del agua y saneamiento.* Se propone la creación de foros de difusión y discusión, la elaboración de una estrategia sectorial a mediano y largo plazo para mejorar las condiciones de la prestación de servicios, y la compilación y difusión de información sobre la gestión de los servicios públicos.
- c) *Fortalecimiento al sector educativo en los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz e Izabal.* Destinado a mejorar los servicios educativos, mediante la rehabilitación, reposición y equipamiento de escuelas primarias, institutos de nivel medio y subsedes para la administración del Ministerio de Educación MINEDUC, y el Proyecto de apoyo al sector educativo.
- d) *Apoyo a iniciativas locales.* Hasta el momento se han priorizado cuatro experiencias, Cruz Roja Española, en Izabal; IDEAS-Paz y Tercer Mundo, en Cobán; FUNDAECO, en la cuenca de Juyamá-Morales, Izabal; y en la Municipalidad de Salamá.

La Cooperación Técnica Alemana GTZ, cuenta con uno de los proyectos más ambiciosos a nivel regional en el tema de "prevención y manejo de desastres", el Proyecto de Fortalecimiento de la Estructuras Locales en la Mitigación de Desastres FEMID. Este proyecto se propuso desarrollar modelos de intervención en la reducción de condiciones de riesgo a nivel local, a través de las experiencias en zonas piloto de toda la región centroamericana, y fortalecer las capacidades de los sistemas nacionales para replicar estos procesos en sus respectivos países. En el caso de Guatemala, la zona piloto seleccionada fue la comunidad de San Sebastián en el departamento de Retalhuleu, en alto riesgo a verse afectada por los lahares del Volcán Santiaguillo, pero adicionalmente también por los problemas configurados al interior de la localidad, de contaminación

ambiental, erosión de las riberas, inundaciones, construcción inadecuada de las viviendas, etc. Adicionalmente, la GTZ viene desarrollando también proyectos de preparativos ante la ocurrencia de incendios forestales, en el departamento de Petén, de Sistemas de Alerta Temprana en caso de erupciones volcánicas, y próximamente va a iniciar un proyecto de Fortalecimiento Municipal y Reducción de Riesgos en la cuenca del Polochic.

Otras agencias de cooperación internacional, no ligadas a los gobiernos, como Consejería en Proyectos, Plan Internacional, Visión Mundial u OXFAM, están impulsando proyectos innovadores con sus ONG contrapartes. Aunque tibiamente, están haciendo el intento de saltar de un enfoque netamente emergencista a la integración de la gestión de riesgos en sus programas y proyectos de desarrollo. Una de las ONG internacionales que se puede resaltar por su involucramiento en la reducción de riesgos en zonas urbanas, es Médicos Sin Fronteras-Suiza. Ella ha promovido el involucramiento de la comunidad en un proceso de diagnóstico participativo, de planificación y de implementación de medidas de prevención frente al riesgo a epidemias y derrumbes.

#### **5.4 UNIVERSIDADES**

La Universidad de San Carlos, a partir del terremoto de 1976, incorporó en sus facultades de Medicina y de Ingeniería, algunos cursos relacionados con la temática de riesgos a desastres. Desde el año 2000 la USAC, en convenio con el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, viene implementando un programa de gestión de riesgos a nivel comunitario con los alumnos del EPSUM. Este programa, que se desarrolla en Jocotán y Camotán, y en las cuencas del Motagua y del Polochic, está abocado al análisis de riesgo con participación comunitaria y a la promoción de estrategias de prevención y mitigación.

Por su parte, la Universidad del Valle con apoyo del PNUD, creó en abril de 2000 el Centro de Estudios para el Manejo de Desastres. Tiene como objetivo principal la producción y divulgación de información automatizada sobre las condiciones de riesgo, y brindar asesoría y capacitación en preparativos para emergencia. En esta primera etapa, al no contar con un proyecto financiado, se ha concentrado en la implementación de cursos de capacitación de SUMA, con apoyo de la OPS, y en la preparación del curso de posgrado en gestión de riesgos y manejo de desastres, con apoyo de la Universidad de Cranfield, dirigido a operarios técnicos de la CONRED. Asimismo, está gestionando con la OIM la realización del Programa de Desastres y Migración en Guatemala, que incluye cursos de educación a distancia de líderes comunales y proyectos pilotos en tres comunidades.

## 6. Análisis global y conclusiones

### 6.1 ¿CUÁL ES EL ENFOQUE PREDOMINANTE EN LA GESTIÓN DE RIESGOS?

En general, la intervención en la gestión de riesgos todavía tiende a ser más reactiva que proactiva, más atomizadora que interterritorial, más temática que integral, y más vertical que participativa.

De igual modo, a pesar de que el concepto “gestión de riesgos” está siendo empleado nominalmente por el conjunto de instituciones públicas y privadas, en la práctica todavía predominan las acciones centradas en los componentes de preparativos y de atención de emergencias. Bajo un paraguas distinto, se siguen ocultando el mismo tipo de intervención vertical y centralista, alrededor de coyunturas específicas, atraídas por los recursos de la cooperación internacional, y las ventajas políticas que las situaciones de emergencia pueden generar para el nivel de gobierno central, para las agencias internacionales y las ONG.

Incluso en procesos de reconstrucción con ingentes recursos económicos de la cooperación internacional, no se han producido cambios económicos y políticos importantes que incidan en mejores relaciones a nivel social y ambiental. La oportunidad que brindó el Mitch al país y a la región, especialmente a partir del esfuerzo de negociación y concertación generado entre los países donantes, los gobiernos de la región y la sociedad civil, no dio los frutos esperados, no sólo por la acción de los entes gubernamentales sino porque una real “reconstrucción con transformación” no compatibilizaba con las propuestas del modelo económico neoliberal que el BM y el FMI tenían para la región.

El análisis del directorio institucional desarrollado por la CONRED, entre los meses de noviembre y diciembre de 2001, nos refuerza varias de estas afirmaciones.

### Tipo de intervención de las instituciones/Directorio de la CONRED

Prevención y mitigación	10	14%
Preparativos para emergencias	24	34%
Atención de emergencias	26	37%
Rehabilitación y reconstrucción	11	15%
<b>Total de instituciones</b>	<b>71</b>	<b>100%</b>

El carácter de las instituciones públicas y privadas involucradas en el tema de riesgos a desastres, continúa estando principalmente orientado a los “preparativos para” y “atención de” situaciones de emergencia, mientras que el número de instituciones involucradas en actividades de prevención y mitigación es considerablemente menor. El dato de instituciones que tras una emergencia se involucran en acciones de rehabilitación y reconstrucción, se asemeja al de mitigación y prevención. Sin embargo, esta información no es tan confiable, ya que la mayoría de instituciones públicas, ONG, agencias de cooperación, aprovechan la oportunidad que brinda el desastre para colocar sus recursos y/o gestionar sus proyectos.

Centrándonos en la *atención de situaciones de emergencia*, la intervención en ellas se caracteriza por ser, en la mayor parte de los casos, poco innovadora, irrespetuosa de la organización e institucionalidad local y débilmente potenciadora de procesos de rehabilitación social. De acuerdo con la información detallada de este directorio, la intervención en atención de emergencias de ONG, nacionales e internacionales, e instituciones gubernamentales, prioriza marcadamente la entrega de ayuda humanitaria y la facilitación de recursos humanos (voluntarios, brigadas de búsqueda y rescate o brigadas para el combate de incendios) y logísticos: escuelas, albergues y movilidad. El número de instituciones que se encargan de la atención en salud, por el contrario, es mínimo (sólo el IGSS, el Ministerio de Salud y una ONG, ASDENA), y ninguna señala la ayuda psicosocial, o el fortalecimiento de la organización local, como componentes de su trabajo en emergencias.

Por otro lado, las acciones de *preparativos para emergencia* se concentran en: capacitación y organización comunitaria, elaboración de planes de contingencia, infraestructura de preparativos (albergues principalmente) y Sistemas de Alerta Temprana SAT. La mayoría de las instituciones son las que tradicionalmente han trabajado en este tema: los distintos miembros de la Cruz Roja, los cuerpos de bomberos y la CONRED. A ellas se suman algunas ONG, que en su contacto con comunidades en riesgo y en permanentes situaciones de desastre, han incorporado actividades de capacitación y de organización en preparativos para emergencias.

Con relación a los tipos de riesgos que se priorizan en las acciones de preparativos, se puede apreciar que se presta especial atención a los sismos, erupciones volcánicas e inundaciones. A ellos se suma con fuerza el de incendios forestales, que concentra actualmente la inversión de las instituciones públicas, de la cooperación internacional y de las ONG ambientalistas. El Ministerio de Agricultura, la CONRED, la CONAP, y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, han creado dependencias exclusivas de tratamiento del tema, e incluso han formado el Sistema Nacional para la Prevención y Control de Incendios Forestales. No obstante, persiste una intervención orientada a los preparativos para situaciones de emergencia y al control del fuego.

Por el lado del manejo de otras situaciones de desastre, pero aún unido a fortalecer los preparativos para casos de emergencia, el aspecto que más se está priorizando es la creación de Sistemas de Alerta Temprana. Reconociendo que los desastres vinculadas con amenazas hidrometeorológicas resaltan en recurrencia e intensidad, se ha intentado promover estrategias de comunicación entre las distintas partes de una cuenca, que

permitan a las comunidades en riesgo salvar sus vidas. La CONRED, en este sentido, está especializando su intervención en la generación de SAT para inundaciones, derrumbes y deslizamientos, incendios forestales y erupciones volcánicas. Sin embargo, no son propuestas que disminuyan el nivel de riesgo de sus viviendas y de sus actividades productivas, aunque son muy válidas para salvar vidas.

Las acciones de prevención incorporan estrategias de conservación del medio ambiente, desarrollo de normas de construcción, evaluaciones de impacto ambiental y análisis de riesgo, información e investigación. Lamentablemente, los esfuerzos todavía son puntuales, dispersos y aislados, y no están orientados a la generación de políticas de desarrollo que realmente incidan en la transformación de los procesos que están conduciendo a la construcción de riesgos.

## **6.2 ¿CUÁLES SON LOS ACTORES PRESENTES Y LOS TODAVÍA AUSENTES?**

Podemos notar que las agendas de desarrollo y de riesgos a desastres todavía se encuentran aislados. Las instituciones involucradas en la promoción de políticas a nivel nacional y local no están involucradas en acciones de gestión de riesgos, y sólo coyunturalmente frente a situaciones de emergencia incorporan actividades de ayuda humanitaria y proyectos de reconstrucción en las comunidades en las que intervienen.

Algunas iniciativas interesantes que se están desarrollando en el país son las generadas por la Instancia de Seguimiento y Monitoreo a los Acuerdos de Estocolmo y actualmente por el Foro Guatemala. En ellas se está intentando analizar la problemática de desastres (tras la coyuntura del Mitch, en el caso de la primera, y de la hambruna en la región del oriente, en el caso de la segunda), como consecuencia de las altas condiciones de exclusión de la población. En ese sentido se han incorporado a la temática un buen número de instituciones y organizaciones de la sociedad civil, que por lo general habían centrado su intervención en la temática sólo en la atención de emergencias.

Empero, todavía persisten como instituciones referentes en el tema, las que tradicionalmente se han encargado de las tareas de preparativos y atención de emergencias: la CONRED, desde el lado gubernamental, y la Cruz Roja y los cuerpos de bomberos, desde el lado de la sociedad civil. A ellos, en caso de coyunturas de desastres, se suman las instituciones gubernamentales que manejan los fondos de inversión social, y las ONG de las zonas afectadas. Éstas han formado alrededor de la CONRED un sistema coordinador de la actuación en casos de emergencia.

El caso de la Instancia Nacional de Seguimiento al Grupo Consultivo INSGC es una de las iniciativas de la sociedad civil a resaltar. Dándole continuidad al seguimiento a los Acuerdos de Paz, varias de las instituciones se organizaron para participar en la reunión de Estocolmo y promover, conjuntamente con las plataformas de los otros países de la región, estrategias que transformaran las altas condiciones de exclusión que están configurando las condiciones de amenaza y vulnerabilidad de nuestras comunidades urbanas y rurales. El proceso de concertación generado a partir de los Acuerdos de Esto-

colmo fue aprovechado como oportunidad para presentar los postulados de transformación social que en varios de los países se habían negociado después de las guerras civiles.

Mas, en el caso guatemalteco, esta plataforma no tuvo tanta incidencia en su relación con el gobierno central. Muchas de las instituciones no se incorporaron al proceso de negociación de Estocolmo, aduciendo que era una situación coyuntural que las alejaba de sus acciones de seguimiento a los Acuerdos de Paz. Esta concepción, producto de una visión tradicional que separa las agendas de reducción de riesgos de las de cambios estructurales en los modelos de desarrollo, redujo el poder de incidencia que podía tener la sociedad civil guatemalteca en los programas y proyectos de reconstrucción.

De todas maneras, todo este proceso amplió la preocupación en el tema, y cada vez en mayor medida las ONG y las agencias de cooperación están incorporando la gestión de riesgos como parte de sus agendas de intervención. CARE, OXFAM, Visión Mundial, Plan Internacional, Consejería en Proyectos, entre otras ONG internacionales y agencias de cooperación, vienen mostrando interés en incorporar la temática como un programa permanente de trabajo y promoverlo con sus ONG nacionales contrapartes.

Cuando parecía que el proceso entraba a una etapa de aletargamiento, la hambruna de fines de 2001 volvió a poner en tela de juicio la eficacia del modelo de desarrollo imperante de la última década. Aunque sin la proyección regional del proceso posMitch, la sociedad civil nuevamente tomó la problemática como agenda de interés de sus reclamos de concertación y conciliación con el gobierno central, con el fin de incidir en la generación de las grandes políticas de desarrollo. El Foro Guatemala, que parece haber concentrado en el año 2001 las capacidades de negociación de la sociedad civil, tanto frente a los Acuerdos de Paz como ante el problema de la hambruna, ha tomado una fuerza importante en el escenario político nacional.

Sin embargo, todavía se sienten dos ausencias importantes en la intervención sobre la problemática de riesgos: por un lado la de los gobiernos locales, que no han participado activamente en los procesos de negociación de los Acuerdos de Estocolmo, ni en el seguimiento y monitoreo de su cumplimiento, a pesar de que uno de los objetivos de los Acuerdos hacían directa referencia a la necesidad de promover procesos de descentralización. No se ha logrado incorporar la temática dentro de las instancias municipales, pese a que se han creado unidades técnicas de gestión ambiental que estarían directamente relacionadas con la reducción de las condiciones de riesgo.

Por otro lado, se siente la ausencia de las instituciones y organizaciones ambientalistas, con las que el tema tiene una directa relación. Se pueden rescatar algunas iniciativas interesantes en gestión ambiental a nivel local, en manejo y conservación de recursos naturales, en análisis de los problemas ambientales a nivel de cuenca, en tratamiento de residuos sólidos y líquidos, etc.; pero no se ha asumido todavía como insumo importante para la reducción de las condiciones de riesgo a partir de procesos de degradación ambiental.

### **6.3 ¿SE ESTÁ PROMOVRIENDO LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA?**

Se tienen experiencias, especialmente desde las ONG. que han desarrollado metodologías interesantes de promoción de la participación comunitaria en procesos de reducción de riesgos. El *mapeo de riesgos* se ha convertido en el instrumento esencial para reconocer con la comunidad las condiciones de riesgo local; no obstante, en su implementación, la mayor parte de ellos no profundiza en un análisis de las condiciones de causa y de los procesos que las generan, sino sólo en la identificación de los problemas.

La identificación de situaciones de riesgo a nivel comunitario se ha convertido en el proceso de base para sensibilizar a la población y fortalecer su participación. Empero, esa participación está más dirigida a promover estrategias de preparativos para emergencias, mas no de reducción de las condiciones de riesgo. Instituciones como la Cruz Roja, OXFAM, la CONRED, y Médicos sin Fronteras, están desarrollando experiencias interesantes en este campo. Esta misma metodología de base y el fortalecimiento de la participación comunitaria podría utilizarse para promover estrategias que contribuyan a transformar los procesos de construcción del riesgo.

En términos generales, la participación comunitaria se está fortaleciendo de manera dispersa y aislada a través de las iniciativas de ONG nacionales e internacionales, pero no es una estrategia generalizada e incorporada en el *modus operandi* de las instituciones públicas e incluso de los gobiernos locales. En las experiencias que analizaremos a continuación, podremos observar la importancia que tiene la convocatoria de los distintos actores sociales en cada uno de los niveles territoriales, para transitar de un enfoque centrado en los preparativos ante emergencias a una visión más orientada a la reducción de riesgos. Tanto a CARE como al EPSUM de la Universidad de San Carlos, así como a Tzuk Kim Pop y Médicos sin Fronteras, el contacto con las instituciones locales, y con sus intereses y expectativas, los ha llevado a incorporar en sus proyectos estrategias más sostenibles de reducción de riesgos.

## **II. El camino avanzado por la gestión del riesgo**

### **1. El compromiso de FLACSO-Guatemala con la temática**

FLACSO-Guatemala inició su línea de trabajo en el tema de riesgos a desastres en 1993, involucrándose en la realización de estudios comparativos regionales latinoamericanos y centroamericanos, especialmente con La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina LA RED.

En un primer momento (1993-1995), a través de su área de Estudios Urbanos, participa en el proyecto de investigación-acción "Comunidades urbanas en Centroamérica: vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación", en el cual se analizan los procesos sociales y la percepción de comunidades bajo riesgo, que han incidido en la generación de escenarios de riesgo a desastres en los asentamientos urbano-marginales del área metropolitana de Guatemala. Para este proyecto se diseñó y validó una propuesta metodológica de investigación participativa en diferentes comunidades, que

ha servido como base para otras experiencias a nivel local, tanto de la FLACSO como de LA RED.<sup>9</sup>

En el año 1995 se realizó un estudio del panorama institucional en atención de los desastres en Guatemala a estas alturas, así como sus antecedentes, acompañado de dos estudios de caso sobre la práctica de la intervención en situaciones de emergencia a raíz del terremoto de Pochuta en 1991, y de las constantes erupciones del Volcán Pacaya.<sup>10</sup>

Desde el año 1994 hasta la actualidad, FLACSO-Guatemala participa también en el desarrollo y la actualización de DesInventar, una de las herramientas básicas para el análisis de riesgos, desastres y sus impactos en América Latina. Esta base de datos georeferenciada de inventario de desastres (o de riesgos manifiestos) permite hacer un registro a nivel local, regional y nacional, con especial énfasis en los eventos pequeños y medianos, que posibilita hacer un análisis de los procesos y tendencias en la generación de condiciones de riesgo. En la actualidad la FLACSO dispone para Guatemala, de una base de datos con 2,418 registros, desglosados hasta el nivel local, correspondientes a los años de 1988-2000.

Reconociendo la íntima relación entre los procesos de degradación ambiental y la generación de condiciones de riesgo a desastres, más recientemente el tema se incorporó al Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de FLACSO-Guatemala, y a partir de ahí se generaron nuevas investigaciones y especialmente procesos de capacitación.

El objetivo principal del trabajo de FLACSO-Guatemala es que se logre incorporar la reducción de riesgos a desastres como un eje transversal en las políticas, programas y proyectos de los actores de desarrollo, con el fin de que la intervención no se limite a situaciones coyunturales ante un desastre inminente, sino que principalmente se oriente a la reducción de las condiciones de riesgo.

En este sentido, la FLACSO se ha convertido en el primer y principal promotor del enfoque de la gestión de riesgos en Guatemala. Pero, una mayor incidencia se logró sólo a partir de la “coyuntura posMitch”, cuando se manifestó un fuerte interés de las agencias de cooperación, ONG y universidades por el enfoque social de los riesgos a desastres. A través de las capacitaciones y de la asistencia técnica, se entró en contacto con instituciones gubernamentales y no gubernamentales que, a partir de entonces, se involucraron en la temática, tanto a nivel nacional como regional.

El acercamiento a este numeroso y diverso grupo de instituciones, le permitió a FLACSO-Guatemala conocer pormenores de experiencias interesantes en la promoción de procesos de gestión de riesgos a nivel local. En esta parte del estudio vamos a tomar algunas de ellas, para analizar sus objetivos, su modalidad de intervención, las difi-

<sup>9</sup> Los principales resultados de este proyecto, a nivel centroamericano como también de cada uno de los países involucrados, se publicaron en el N° 7 de la revista “Sociedad & Desastres” de LA RED, la cual se encuentra disponible en [www.desenredando.org](http://www.desenredando.org)

<sup>10</sup> Estos dos trabajos, realizados por Gisela Gellert y Francisco Reyna se publicaron en 1996 en el libro “Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina”, LA RED, FLACSO, ITDG, editado por Allan Lavell y Eduardo Franco, y también accesible en [www.desenredando.org](http://www.desenredando.org)

cultades encontradas y las lecciones aprendidas. Hemos organizado su revisión de acuerdo con los principios básicos que a partir de nuestras propias investigaciones consideramos fundamentales para una eficiente gestión local de riesgos:

- Articulación interterritorial: Proyecto Reducción de Riesgos en la cuenca del Polochic, CARE.
- Integralidad de estrategias: Proyecto de Prevención de Desastres del EPSUM, USAC.
- Coordinación interinstitucional: Movimiento Tzuk Kim Pop del altiplano occidental.
- Participación comunitaria: Proyecto de Mitigación de Desastres de Médicos sin Fronteras en la ciudad de Guatemala.

## **2. Análisis de principios y experiencias en la gestión local de riesgos**

### **2.1 INTERTERRITORIALIDAD**

La necesidad de integrar los procesos de reducción de riesgos a nivel territorial (intercomunitario, regional o nacional) tiene fundamentos de carácter social, ambiental y político-institucional. Los escenarios locales no son espacios aislados ni sistemas cerrados, sino por el contrario, son realidades que se configuran en la interacción entre una comunidad y su ambiente, entre una comunidad y su entorno regional, entre una comunidad y las condicionantes políticas y económicas de nivel nacional, e incluso internacional. Por lo tanto, la reducción de las condiciones de riesgo a nivel local requiere no sólo la transformación de los procesos sociales y ambientales al interior de la comunidad, sino también de la incidencia en los niveles regionales y en los niveles superiores de toma de decisiones. Para ello es necesario articular las capacidades de las comunidades a nivel microregional o regional.

Las condiciones de riesgo a desastres son generadas en la interacción de factores internos y externos, y su incidencia sobre el ambiente. Las relaciones de exclusión entre los grupos de poder y la población de base, dentro y entre las áreas urbanas y las rurales, entre la población ladina e indígena, se manifiestan en un menor acceso a los beneficios económicos, a servicios básicos, al uso de los recursos naturales, y sobre todo a los canales de toma de decisiones políticas. La población en condiciones de exclusión se ve forzada a desarrollar estrategias de sobrevivencia que le ayuden a afrontar los problemas urgentes diarios para el sostenimiento de su familia, dejando en un segundo plano la configuración y atención a sus condiciones de riesgo. Por otro lado, los grupos de poder, a través de sus modalidades egoístas y cortoplacistas de intervención, aceleran la generación de factores de amenaza y vulnerabilidad, que en muchos casos no los afectan a ellos directamente, sino a la población que habita cerca del lugar donde sus inversiones están ubicadas. La contaminación industrial, la deforestación de amplias zonas de bosque para la producción agroexportadora, o la construcción de infraestructura insegura, son ejemplos claros de esta afirmación.

De manera más directa, en muchos casos la intervención verticalista y centralizada de las instituciones gubernamentales incide en la generación de condiciones de riesgo en los niveles locales. La gestión local del riesgo, por lo tanto, para poder plasmarse en una transformación de los procesos de causa en lo local, debe intentar fortalecer la capacidad de incidencia intercomunitaria y regional sobre los tomadores de decisiones de los niveles nacionales e incluso internacionales.

Un análisis bajo una integración territorial nos permitiría identificar los espacios de causalidad del riesgo y los espacios de afectación (Herzer y Gurevich, 1996). Por ejemplo, los procesos de deforestación en la parte alta de la cuenca inciden en los problemas de inundación, asolvamiento y erosión de las riberas de la parte baja, o en la contaminación de las zonas urbanas que afectan las áreas de producción agrícola aguas abajo. La intervención sobre esta problemática requeriría, por lo tanto, del análisis y la negociación entre los actores de las distintas partes de la cuenca para comparar los beneficios que deja el manejo adecuado de sus recursos y las consecuencias de una intervención basada en beneficios individuales y cortoplacistas. Esta negociación podría incluir la compensación de los pobladores de las zonas altas por la preservación de las fuentes de agua y el control de los procesos de erosión, hacia las zonas urbanas y fincas agroexportadoras de las partes media y baja de la cuenca.

Complementariamente, debemos entender la articulación interterritorial como la estrategia básica para potenciar las capacidades de los espacios locales, misma que se oriente a una negociación más homogénea frente a actores externos en la búsqueda de financiamiento de proyectos, para la incidencia ante los grupos de poder político por el respeto de sus derechos básicos, o para la solución de problemáticas comunes, que de manera aislada sería muy difícil que pudiesen resolver. En ese sentido, incluso los problemas que pueden tener su origen en causas generadas dentro de la propia localidad, en muchos casos requieren la intervención coordinada de varias localidades para elaborar, negociar y poner en marcha una propuesta más integral que ninguna de ellas por separado podría implementar.

Como señalamos en otro estudio (Gamarra, 2002), los límites de lo local deben definirse como el espacio estratégico de gestión que debe articular la intervención sobre los espacios que afectan y los que son afectados, pero también y de manera más importante, a los espacios vecinos que generan o sufren problemas similares y que precisan de la articulación interterritorial para resolverlo. Estos espacios estratégicos locales de intervención pueden ir más allá de los espacios comunitarios y de los límites político administrativos hacia una intervención con visión regional y de cuenca.

La experiencia de CARE, que pasaremos a profundizar, nos refuerza la idea de la necesaria articulación interterritorial para la reducción de las condiciones de riesgos. En este proceso se están potenciando tres niveles de coordinación interinstitucional: cuenca, municipio y comunidad, en la que los dos primeros generan las políticas y programas macro que deben ejecutarse en lo local; pero desde lo local también se van generando procesos de organización que promueven la implementación de medidas de reducción de riesgos, y que facilitan la intervención de los actores regionales y municipales.