

### **Reducción de Riesgos en la cuenca del Polochic, CARE**

La intervención de CARE en el tema de riesgos, se inicia en el proceso de reconstrucción posMitch y se concentra especialmente en la cuenca del Polochic. En esta zona se han ejecutado dos proyectos: "Fortalecimiento Municipal y Comunitario para la Preparación en caso de Desastres", entre octubre de 1999 y septiembre de 2001; y "Gestión del riesgo para el Desarrollo Local Sostenible", todavía en ejecución, que se inició en julio de 2001 y tiene previsto finalizar en junio de 2003. Este último cuenta con financiamiento del programa de "Iniciativas de Mitigación para Centroamérica-CAMI", de la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos USAID.

Del proceso de implementación de ambos proyectos podemos rescatar dos aspectos importantes:

a) El tránsito de un enfoque centrado en los prepartivos ante una situación de emergencia a uno centrado en la reducción de riesgos a través de la promoción de procesos de desarrollo; y b) la articulación de tres niveles territoriales: cuenca, municipio y comunidad. En cada uno de ellos se han desarrollado procesos independientes de diagnóstico, planificación e implementación de medidas de prevención, pero interrelacionados en cuanto al enfoque de intervención.

De la revisión de los objetivos específicos de cada uno de los proyectos, podemos apreciar el cambio de enfoque asumido por la institución. Los del Proyecto de Preparativos son los siguientes:

- Cinco comités municipales y 25 comités comunitarios mejoran su capacidad para prepararse y responder efectivamente a situaciones de desastre.
- Fortalecer la organización y coordinación local con las redes de organizaciones departamentales para la preparación y adecuado tratamiento a situaciones de emergencia.
- Los Comités municipales y comunitarios tienen acceso a mapas de riesgo y planes de preparación en caso de desastres.

Sin embargo, en el proceso de implementación del proyecto, y al contacto con los actores locales, la demanda por estrategias más permanentes de reducción de las condiciones de riesgo fue aumentando. El equipo de CARE se vio en la necesidad, por lo tanto, de establecer alianzas con los otros componentes del Programa de Reconstrucción de la misma institución, y con los proyectos de otras instituciones que intervenían en la cuenca. En la elaboración del segundo proyecto se asumió más directamente un enfoque ligado a procesos de desarrollo, quedando el objetivo específico del Proyecto de Gestión del riesgo, de la siguiente manera: "Conceptos de manejo de riesgo y prácticas, incorporados en los planes, proyectos y programas de desarrollo local"

En estos tres años CARE ha venido promoviendo, en los tres niveles territoriales de intervención (cuenca, municipio y comunidad) actividades de capacitación, de análisis de riesgos, de coordinación interinstitucional, de elaboración de pla-

nes de emergencia y, actualmente, de diseño de planes de desarrollo con enfoque de gestión de riesgos, que han propiciado una dinámica interesante alrededor de la reducción del riesgo.

En cada una de las zonas se han organizado espacios de discusión interinstitucional que a partir de la reflexión sobre la ocurrencia de desastres y sobre las condiciones de causa han empezado a propiciar estrategias de solución orientadas a reducir gradualmente las situaciones de riesgo.

Una de las experiencias más auspiciosas es la formación de la Mesa de Concertación de la cuenca del Polochic. Inicialmente creada como un espacio de coordinación para la atención de una futura emergencia, gradualmente se fue aprovechando para la articulación entre proyectos y actividades, y posteriormente para la generación de nuevas propuestas y estrategias. Finalmente, decidieron asumir su verdadero perfil, proponiéndose elaborar un Plan de Desarrollo Concertado Regional y cambiándose el nombre a Mesa de Concertación para el desarrollo de la cuenca del Polochic.

Por otro lado, la Mesa de Concertación ha contribuido a motivar la participación de las autoridades municipales que en un primer momento se resistían a involucrarse en el tema. En este espacio no han encontrado sólo una oportunidad para la discusión de sus propuestas, sino principalmente la posibilidad de negociar con instituciones públicas, y de afianzar alianzas con otras municipalidades para mejorar sus capacidades de negociación. Algunas de las propuestas que ya han ido saliendo de la Mesa son: la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y la promulgación de una Ley de Construcción, de carácter único en el país.

## **2.2 INTEGRALIDAD**

Las condiciones de riesgo se generan en la articulación (o desarticulación) de factores sociales, políticos, económicos, y su impacto sobre el ambiente. Gamarra y Gellert (2002) señalan que éstos están íntimamente relacionados con las condiciones de exclusión y el modelo de desarrollo imperante en nuestros países, que no permiten alcanzar niveles mínimos de desarrollo con equidad y seguridad.

En el ámbito local, al analizar una situación de riesgo encontramos que interactúan factores organizativos, políticos, económicos, culturales, ambientales; no sólo generados al interior de la comunidad sino también a partir de condicionantes externas, como señalamos en el acápite anterior. Si auscultamos en los motivos de una inundación, por ejemplo, buscando las causas estructurales de la ubicación inadecuada de las viviendas o la deforestación de las riberas, profundizaríamos en factores económicos que inciden en el uso del suelo, en decisiones políticas que predisponen a la comunidad a ubicarse en terrenos inseguros, en factores culturales de pérdida de memoria histórica del comportamiento del río, etc.

El riesgo, de esta manera, no se genera por la conjunción “desafortunada” de dos factores aislados en una comunidad o región —la amenaza y la vulnerabilidad—, sino que éstas se van configurando complementariamente. Los procesos que generan vulnerabilidad condicionan también la generación de factores de amenazas, más aún si reconocemos, como nos demuestra Gellert (2002) en el análisis de la base de datos de inventario de desastres —DesInventar—, que las amenazas socionaturales (deslizamientos e inundaciones), o las puramente antrópicas (epidemias, contaminación ambiental e incendios) son las que se presentan con mayor frecuencia en nuestro país. Bajo una visión de procesos, ni el factor de amenaza ni las condiciones de vulnerabilidad son estáticas, sino que son tan dinámicas como las condiciones sociales, económicas y políticas que las generan.

En ese sentido, la GLR requiere la integración de una serie de propuestas de carácter organizativo, educativo, técnico, económico productivo, etc., que estén íntimamente articuladas con los procesos de desarrollo. Reducir las condiciones de riesgo de inundación de áreas productivas y de vivienda de un área rural requeriría, por ejemplo, considerar propuestas de ordenamiento del territorio de acuerdo con la capacidad de uso del suelo, de cambio en los sistemas de producción —manejo de bosques, zonas ribereñas, actividades agrícolas—, de promoción de nuevos modelos de construcción de vivienda y saneamiento básico, de capacitación y sensibilización comunitaria, de fortalecimiento de la organización —capacidades de liderazgo y negociación con actores externos—, de articulación intercomunitaria y de optimización de las relaciones con los actores de los otros niveles de la cuenca (Lavell, 2001).

Una estrategia interesante es definitivamente la articulación de distintas disciplinas de análisis y de generación de propuestas, desde las ciencias sociales, de las ingenierías, de las ciencias naturales, humanidades, ciencias de la comunicación o educación. En ese sentido, la propuesta del Programa EPSUM de la Universidad de San Carlos ha tomado en cuenta esta necesidad y ha logrado articular profesionales de distintas disciplinas en la promoción de procesos de reducción de riesgos a nivel comunitario.

### **Programa EPSUM de la Universidad de San Carlos<sup>11</sup>**

La Universidad de San Carlos, a través de su Programa EPSUM,<sup>12</sup> ha venido desarrollando en convenio con el Programa de Voluntariado de las Naciones Unidas, el Proyecto de *Prevención de Desastres y Gestión de riesgos en Guatemala*. Tiene un período de dos años, a partir de 1 de noviembre de 2000 al 30 de octubre de 2002; y es cofinanciado con aportes de ambas instituciones.

<sup>11</sup> La información de base fue brindada por el Dr. Víctor García, coordinador del Programa EPSUM de la Universidad de San Carlos.

<sup>12</sup> El Programa EPSUM fue creado en 1991 y tiene como objetivos esenciales: contribuir al desarrollo educativo de los estudiantes por medio de acciones comunitarias; estimular la participación comunitaria en la resolución de problemas; integrar equipos multiprofesionales en el interior de la República que den apoyo al desarrollo comunal; fomentar la coordinación de actividades entre unidades académicas para facilitar la formación de recursos humanos con una visión integral de la realidad,

Su intervención parte por reconocer la causalidad socioambiental en los efectos provocados por el Mitch, generada a través de un histórico proceso de exclusión de las zonas rurales del país, que confinada a regiones de condiciones geomorfológicas difíciles, ejerció una fuerte presión sobre los recursos naturales que ha llevado a un alto grado de degradación ambiental y de configuración de riesgos a desastres. La reducción de estas condiciones de riesgo requiere, por lo tanto, la transformación integral de los procesos sociales que están potenciando la generación de condiciones de amenaza y vulnerabilidad en la región oriental del país.

En ese sentido se seleccionaron tres áreas de intervención piloto: Los Amates, San Miguel Tucurú<sup>13</sup> y Jocotán. La experiencia en su conjunto debía brindar los elementos conceptuales y metodológicos necesarios que permitan la replicabilidad de estos procesos en otras regiones en riesgo.

El proyecto definió como objetivo principal el “disminuir los costos humanos y de desarrollo causados por los desastres en las áreas de intervención”, y se propusieron como objetivos específicos:

- Reducir como un todo los factores y prácticas de degradación ambiental que contribuyen a la construcción de riesgos.
- Fortalecer la preparación de instituciones y poblaciones involucradas con el proyecto para enfrentar un desastre.
- Mejorar las capacidades institucionales municipales y comunitarias para el manejo de desastres.

El proyecto está dividido en cuatro fases. La primera incluía la evaluación de condiciones de riesgo (amenazas y vulnerabilidades de las comunidades seleccionadas), haciendo énfasis en las condiciones psicosociales, estructurales, ambientales y nutricionales. En la segunda fase se planteó un acercamiento más profundo a la comunidad, a través de un proceso de sensibilización y de elaboración de diagnósticos rurales participativos. La tercera fase corresponde al procesamiento de la información, y la cuarta a la generación de propuestas de intervención.

Durante el proceso se ha logrado fortalecer el involucramiento en la temática de los gobiernos locales, articular el trabajo de distintos actores que anteriormente intervenían dispersa y aisladamente, sensibilizar a las instituciones externas y a las comunidades de base acerca de la importancia de incorporar la reducción de riesgos como un eje transversal a sus propuestas de desarrollo, y formar bajo una visión integral de los riesgos a una nueva promoción de profesionales.

creando Programas de Extensión y EPS; promover la superación de la calidad de vida y bienestar de la población en forma participativa sostenible y sustentable

Para el segundo año, el grupo de Tucurú pasó a trabajar en la zona de Camotán, próxima a Jocotán, ya que en esta se contaba ya con un proyecto grande de trabajo en el tema, el que redujo el interés de las instituciones locales y externas de participar en un trabajo coordinado

Cada grupo de trabajo está formado por seis estudiantes de la USAC, egresados de las carreras de nutrición, psicología, ingeniería y geología, que recibieron capacitación específica en gestión de riesgos en convenio con el Área de Medio Ambiente de FLACSO. Se realizó un trabajo multidisciplinario de diagnóstico comunitario y de elaboración de propuestas de reducción de riesgos, así como un trabajo articulado con las instituciones públicas y privadas de nivel municipal. Se incluyó así, la generación de alianzas estratégicas con la AECI, la UNICEF, Acción contra el hambre, la CONRED, y los ministerios de Salud, Educación y Ambiente.

Consultados acerca de las *dificultades más sentidas en su intervención*, señalaron tres como las principales:

- 1) La falta de una visión de futuro del desarrollo comunitario, tanto por parte de la propia población como de las instituciones que en ellas intervienen.
- 2) La dificultad de una percepción más integral de los riesgos.
- 3) La tendencia en los actores a un trabajo individualizado y poco coordinado.

Estas dificultades los han llevado a reconocer algunas lecciones específicas en el fortalecimiento del trabajo intercomunitario:

- 1) Concentración de esfuerzos en espacios territoriales más concretos, que permita una mayor incidencia a nivel regional y una mayor articulación de los esfuerzos entre las distintas comunidades.
- 2) Fortalecimiento de la relación con las municipalidades, promoviendo compromisos concretos en los entes de gobierno local y fortaleciendo su función de coordinación interinstitucional —finalmente son las municipalidades las encargadas de incentivar y poner en marcha propuestas de largo plazo que apunten al desarrollo de su jurisdicción.
- 3) Involucramiento de estrategias de reducción de riesgos en los planes municipales e institucionales de cada uno de los actores que intervienen de manera permanente en la localidad, lo que va a permitir dar sostenibilidad a los procesos impulsados por el proyecto.

La experiencia del EPSUM nos da pie a algunas observaciones relevantes en la promoción de procesos de gestión de riesgos. Por un lado, hacia la labor universitaria, la importancia de la formación profesional universitaria bajo una visión integral del tema de riesgos a desastres. En ese sentido es sumamente importante el involucramiento de los centros superiores de estudio, en trabajos de investigación y de formación de profesionales de distintas disciplinas —ciencias sociales, ingeniería, educación, arquitectura, ciencias físicas, etc.— que incentiven la incorporación de la temática de riesgos en su trabajo profesional posterior. Para ello se requiere la preparación y validación de metodologías de análisis de riesgo y de elaboración de propuestas de intervención que permitan el trabajo de distintas disciplinas articuladamente. Si bien es un objetivo a largo plazo, es importante que se empiece a invertir en la formación de recursos humanos.

Y por otro lado, hacia el trabajo en el ámbito local, de la experiencia del proyecto podemos extraer como aspectos relevantes a tomar en cuenta en todo proceso de gestión de riesgos:

- 1) El reconocimiento de que los riesgos se configuran en procesos de relaciones sociales, económicas y políticas insostenibles, que afectan las condiciones ambientales en una comunidad o en una región.
- 2) Frente a ello, la necesidad de una intervención integral que promueva transformaciones estructurales en cada uno de los aspectos de desarrollo, para lo que se requiere articular estrategias político-institucionales, económico-productivas, educativas, organizativas y ecológicas, que pueden ir acompañadas por la inversión en infraestructura, pero sin que éstas se conviertan en un fin en sí mismas.
- 3) La necesidad de coordinar esfuerzos interinstitucionalmente, tanto de la propia localidad como externos, para fortalecer las limitadas capacidades que aisladamente puedan tener cada uno de los actores sociales.
- 4) El obligatorio involucramiento de los gobiernos locales para promover su liderazgo en la coordinación interinstitucional en su jurisdicción, apuntando a objetivos de desarrollo concertado, y por ende a la reducción de condiciones de riesgo.

### **2.3 INTERINSTITUCIONALIDAD**

La acción coordinada entre distintos actores de desarrollo permitirá fortalecer la capacidad de ejecución de sus programas y proyectos, y elevará la posibilidad de incidencia ante las instituciones públicas y la cooperación internacional a nivel nacional o regional. La formación de mancomunidades, asociaciones de municipalidades, plataformas de la sociedad civil, son iniciativas interesantes a este respecto. Sin embargo, el cumplimiento de metas concretas, los tiempos que se plantean en los proyectos, y las luchas de poder a todo nivel de intervención, no permiten en muchos casos generar espacios de articulación de esfuerzos de manera más generalizada.

A continuación señalaremos algunos de los *objetivos esenciales de la integración de la interinstitucionalidad* en la generación de procesos de reducción de riesgos.

1. El primero es que a través de la articulación de distintos actores se recogerán las diversas percepciones que sobre las condiciones de riesgo tienen éstos. Esto enriquecerá el análisis de las causas y permitirá un mayor involucramiento en la puesta en marcha de estrategias de solución. Dado que de acuerdo con esos imaginarios de la realidad cada uno de los actores desarrolla diferentes capacidades de intervención, la integración interinstitucional permitirá en ese sentido congeniar distintas visiones de desarrollo, consensuar objetivos estratégicos claves, y finalmente permitirá articular una serie de recursos humanos, técnicos y financieros.

2. El segundo objetivo tiene que ver con la integralidad de las estrategias que la reducción de las condiciones de riesgo requiere para ser efectiva. Como hemos visto en el acápite anterior, para lograr una real transformación de los procesos que están configurando las condiciones de riesgo y, por ende, la predisposición de una comunidad o región de verse afectada por un desastre, se requiere poner en marcha estrategias articuladas económicas, técnicas, educativas, organizativas, etc., y para ello es necesaria la integración de distintos actores que a través de sus especificidades temáticas han desarrollado distintas capacidades de intervención.

La gestión de riesgos requiere, por lo tanto, el fortalecimiento del *poder local*, entendido como la suma de los pequeños poderes de cada una de las organizaciones e instituciones de la comunidad, para conciliar ideas, visiones e intereses, negociar recursos y responsabilidades, y asumir compromisos; para la puesta en marcha de acciones que beneficien a la localidad en su conjunto. El poder local será entonces la capacidad —en la comunidad— de integrar a sus distintos actores, de interrelacionarlos para alcanzar la visión de futuro comunal articulada a su región o a su cuenca (Gamarra, 2002).

3. Un tercer objetivo está relacionado con la mayor capacidad de incidencia ante actores externos (gubernamentales y privados) que puede tener un grupo de organizaciones o instituciones organizadas, frente a la menor capacidad que se puede tener de manera individual, bajo una intervención dispersa y aislada. Las instancias nacionales de seguimiento a las reuniones de los grupos consultivos de los Acuerdos de Paz y de Estocolmo, han sido iniciativas interesantes en las que se articularon esfuerzos de distintas instituciones de la sociedad civil. Existen otros espacios: la Asociación de Municipalidad de Guatemala, las plataformas de ONG, organizaciones comunitarias, organizaciones de productores, entre otras.

En este espacio queremos resaltar una iniciativa de ellas, la del Movimiento Tzuk Kim Pop. Esta asociación de ONG y centros de investigación de la región del altiplano occidental, ha desarrollado un trabajo interesante bajo una visión regional y de cuenca, articulando instituciones de nivel regional con las comunidades que cada una de sus afiliadas tiene como base.

### **Movimiento Tzuk Kim Pop<sup>14</sup>**

El Movimiento Tzuk Kim-Pop para el desarrollo regional, humano y ecológico, culturalmente sustentable del altiplano occidental de Guatemala, es un espacio de incidencia y trabajo articulado por varias organizaciones no gubernamentales en el altiplano occidental de Guatemala. Después de un proceso de evaluación del accionar de la sociedad civil, en el que se reconoció la necesidad de potenciar un trabajo articulado y coordinado, el Movimiento quedó formalmente constituido el 22 de agosto de 1995. Tiene como propósito principal: “aumentar cualitativa

---

<sup>14</sup> La información utilizada en esta sección fue brindada por Dolores Orozco, miembro del Movimiento Tzuk Kim Pop.

y cuantitativamente el impacto de trabajo desde el ámbito del desarrollo en todos los aspectos: social, económico, cultural y ambiental”.

Es una plataforma de coordinación interinstitucional, comprometida con la promoción de transformaciones estructurales en las relaciones políticas, económicas y sociales, y su incidencia en un uso más adecuado de los recursos naturales del altiplano occidental.

Sus miembros, aunque presentan características y objetivos distintos de trabajo, han logrado articular su intervención definiendo líneas estratégicas y principios básicos. Cubren distintos aspectos del desarrollo: salud (Asociación para la Promoción, Investigación y Educación en Salud PIES de Occidente), educación (Centro de Educación Integral Rural de Occidente CEIRO y Proyecto Lingüístico Santa María PLSM), desarrollo económico-productivo (Centro Experimental para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa Rural CEPEM), derechos humanos e incidencia política (Comisión para la Defensa y Promoción de los Derechos del Pueblo Maya WUWUB'NO'J), interculturalidad (Consejo Cristiano de Agencias para el Desarrollo CONCAD y Centro Cultural para la Democracia CPD), investigación social (Consultores Sociales CONSOC).

Los dos ejes principales que articulan el trabajo del Movimiento Tzuk Kim Pop son definitivamente la *coordinación interinstitucional* y la visión regional. En su intervención dividieron la región en siete microregiones, “como propuesta metodológica de intervención y planificación territorial con base en la coordinación y articulación de esfuerzos entre diversos actores del desarrollo”. En ellas desarrollaron un proceso de: 1. Análisis de la realidad social desde la perspectiva de los sujetos y actores comunitarios, utilizando metodologías participativas de investigación. 2. Sobre la base de estos análisis, la elaboración de una agenda consensuada de desarrollo regional y la elaboración de proyectos específicos encaminados a promover cambios estructurales nivel comunitario. 3. Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones miembros y de las organizaciones comunitarias a través de la capacitación/formación (seguimiento y acompañamiento) en metodologías participativas, desarrollo microregional, administración, planeación organizacional y educación en la lecto-escritura en sus propios idiomas. 4. Cabildeo e incidencia política a partir del diseño de políticas socioeconómicas regionales por medio de acciones encaminadas al fortalecimiento del poder local y a la consecución de la descentralización de los poderes del Estado.

Esta visión regional y territorial del desarrollo les acercó a la identificación de problemas ambientales y de riesgo a desastres. A partir de las implicaciones que tiene el uso de los recursos no renovables en la cuenca alta del río Samalá sobre la cuenca media y baja del mismo río —crecimiento de la frontera agrícola y la deforestación creciente, promovidas por los problemas de desempleo y migraciones internas y externas—, se han incrementado vertiginosamente los problemas de deslaves e inundaciones.

La organización es consciente de que las condiciones de riesgo están configuradas en el propio proceso de desarrollo de la región, y que éstas sólo se reducirán al transformar las relaciones económicas, políticas, sociales y ambientales imperantes. Esto ha llevado al Movimiento a participar activamente en la Instancia Nacional de Seguimiento al Grupo Consultivo de Estocolmo, y en las plataformas centroamericanas que se han conformado para potenciar la capacidad de incidencia ante los entes internacionales, centroamericanos y nacionales. Se busca, de esta manera, que el proceso de reconstrucción posMitch genere un proceso de transformación real que reduzca las condiciones de vulnerabilidad social y ecológica de las comunidades.

Sin embargo, el camino seguido por Tzuk Kim Pop no ha estado exento de espinas. Algunas de las *dificultades encontradas* en el proceso de fortalecimiento de la coordinación interinstitucional en el ámbito regional están relacionadas con:

- a) La visión individualista y cortoplacista de las instituciones públicas, organizaciones de desarrollo y de las agencias donantes, que se concentran principalmente en el desarrollo de sus proyectos y no en la definición de programas integrales de desarrollo regional.
- b) Debilitamiento del movimiento social, e incluso pasividad e indiferencia frente a las situaciones políticas actuales.
- c) Diferencias en la visión de desarrollo regional y en las estrategias de intervención, que genera celos organizacionales y competitividad entre las instituciones, e indiferencia en el trabajo articulado y coordinado interinstitucional.
- d) Problemas en la concreción de la visión de desarrollo en proyectos más concretos en el ámbito comunitario.
- e) Más directamente referido a la gestión del riesgo, la percepción de que es un tema coyuntural, ajeno a la agenda más permanente de desarrollo, y la presión por la solución de problemas más urgentes, ha incidido en que las organizaciones miembros, las organizaciones comunitarias, los entes gubernamentales y las agencias donantes, no lo involucren como un eje transversal a sus propuestas de desarrollo.

A pesar de estas dificultades, se pueden rescatar importantes *lecciones del trabajo coordinado y articulado de las organizaciones miembros*:

- a) El trabajo coordinado interinstitucionalmente permite generar propuestas más integrales de desarrollo, basado en una lectura más completa y más directa de la realidad social regional.
- b) La articulación de las distintas capacidades institucionales permite una mayor eficiencia en el uso de los recursos humanos, técnicos y financieros de las instituciones.
- c) La integración del trabajo de cada una de las instituciones a nivel regional permite un mejor acercamiento a las comunidades, fortaleciendo los

liderazgos locales y potenciando las relaciones entre las comunidades en sus niveles regionales.

- d) La unión de esfuerzos institucionales permite una mayor capacidad de negociación e incidencia con los entes gubernamentales y agencias de cooperación.

La experiencia del Movimiento Tzuk Kim Pop refuerza lo señalado anteriormente. La integración interinstitucional a nivel regional fortalecerá la capacidad de intervención:

- a) Al permitir realizar un análisis más integral de los problemas estructurales que están afectando a un territorio y que dificultan sus posibilidades de desarrollo.
- b) Al facilitar la armonización de visiones de desarrollo y el acuerdo de objetivos estratégicos consensuados entre actores comunitarios y externos.
- c) Al promover compromisos (que se pueden plasmar en programas y proyectos concretos) adecuados a los requerimientos y a los objetivos trazados por la propia región en la que se interviene.
- d) Al optimizar la implementación de los proyectos articulándose las fortalezas (humanas, técnicas y financieras) de cada uno de los actores sociales participantes.
- e) Al potenciar la capacidad de negociación y de incidencia ante los tomadores de decisiones de nivel nacional e internacional.

Otra lección importante que nos deja la experiencia del Movimiento Tzuk Kim Pop, es que la articulación de esfuerzos interinstitucionales no reduce el nivel de autonomía e independencia de los miembros. Cada una de las organizaciones e instituciones que participan de una plataforma de coordinación, por el contrario, se enriquecen de las visiones de las otras, optimizan su intervención en los niveles comunales, fortalecen sus capacidades de negociación y se benefician de las capacidades desarrolladas por los demás miembros.

## **2.4 PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

La participación de la comunidad en la identificación de sus condiciones de riesgo, en el planteamiento de propuestas de intervención, y posteriormente en la puesta en marcha de las estrategias de reducción de riesgos, se ha convertido en una de las condicionantes de base para optimizar y dar sostenibilidad a los procesos de gestión local del riesgo.

De acuerdo con los principios de participación, ésta no sólo debe generar la inclusión de la población como informante de los problemas de la comunidad (a partir de los cuales podemos armar nuestras propuestas o justificar nuestra intervención externa), o como participante de talleres de capacitación (como metas o indicadores de nuestros marcos lógicos), como mano de obra de las propuestas de prevención que estemos im-

plementando, o como participante de las asambleas comunitarias en las que informamos de los avances del trabajo. Participación debe principalmente introducir a la comunidad en un proceso que lleve a generar una participación política (es decir, en los asuntos públicos) de los distintos grupos de población en el que la misma comunidad analice sus problemas, priorice sus necesidades, identifique sus capacidades, y proponga estrategias de intervención, y tome decisiones de las políticas, programas y proyectos que se deben implementar en la comunidad.

Adicionalmente, la participación comunitaria es importante porque permite recoger las distintas percepciones, visiones, intereses y expectativas que tienen los diferentes actores de una comunidad: hombres, mujeres, niños y niñas, ancianos y ancianas lo que enriquece el proceso de identificación de problemas y potencialidades, el planteamiento de propuestas orientadas a la visión de futuro de la propia comunidad y, finalmente, el involucramiento a lo largo de las actividades que de ahí se generen. Asimismo, las instituciones y organizaciones, tanto locales como externas, funcionan de acuerdo con sus distintas lecturas de la realidad, sobre la base de la cual definen sus objetivos estratégicos, sus planes y programas de intervención. La reducción de las condiciones de riesgo requiere por la tanto la conciliación de imaginarios, de los distintos puntos de vista de cada actor, para analizar en toda su complejidad la problemática riesgos y plantear propuestas más integrales de solución.

Por otro lado, la participación activa de los distintos actores sociales permite la apropiación del proceso y la sostenibilidad de las actividades más allá de la intervención de un proyecto promovido por un actor externo. Recordemos que las condiciones de riesgo están en constante transformación, por lo que se requiere trabajar en el tema con una visión dinámica y de proceso, transformando los factores que están generando los problemas y no sólo poniendo remedios temporales.

Y principalmente la participación comunitaria es importante porque fortalece el *poder local*, entendido como la suma de capacidades de los distintos actores al interior de una comunidad. La gestión de riesgos, en el fondo, es un proceso que requiere la negociación de las instituciones y organizaciones, que concilien sus intereses y expectativas, y que asuman compromisos y responsabilidades, poniendo sobre la mesa de negociación sus capacidades de intervención (recursos humanos, técnicos, económicos). Como señala Manuel Argüello (1994): "(...) una acción concentrada en la prevención de desastres tiene necesariamente un fuerte componente organizativo y, por tanto, de creación de condiciones propicias para el ejercicio de formas locales de poder".

En ese sentido, para la presente investigación hemos seleccionado la experiencia de Médicos sin Fronteras, en un sector urbano precario de la ciudad de Guatemala. Desde hace dos años esta ONG internacional ha venido desarrollando un proyecto de reducción de las condiciones de riesgo a desastres en tres barrios con fuerte predisposición a verse afectados por derrumbes y epidemias. En ellas han implementado un conjunto de estrategias orientadas a fortalecer la participación activa de las organizaciones comunitarias e instituciones externas, en un proceso de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y de seguridad en los barrios ubicados en las áreas de barranco de la capital.

## **Proyecto de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales y Epidémicos en tres zonas de exclusión de la ciudad de Guatemala, Médicos sin Fronteras**

El objetivo general del proyecto de Médicos sin Fronteras es el de “reducir el nivel de vulnerabilidad de las comunidades frente a una situación de emergencia causada por desastres epidémicos y naturales”. Específicamente el proyecto tiene como propósitos:

- Reducir la magnitud de impacto de un desastre a través de la ejecución de actividades preventivas, educativas y formativas.
- Mejorar la capacidad de atención de emergencia a través de la coordinación y colaboración interinstitucional.

Como los ejecutores del proyecto señalan, “la idea es involucrar directamente a los miembros de cada comunidad y a las entidades competentes en el proceso de elaboración y de ejecución del plan de contingencia”. Sin embargo, este plan “no debe concentrarse solamente sobre la respuesta frente a una situación de emergencia, sino también (...) sobre acciones preventivas y de mitigación que limitaran la magnitud de impacto de un desastre”

A lo largo del proceso de implementación del proyecto, MSF fue creciendo en lo conceptual y en lo práctico, de una visión centrada en la atención a emergencias a un enfoque más integral que contribuiría a reducir las condiciones de riesgo de las comunidades. De esta manera, a pesar de que los objetivos del proyecto aprobados por la agencia donante y por la sede central de Suiza de Médicos sin Fronteras parecen centrarse en el fortalecimiento de las capacidades de respuesta a emergencias, poniendo especial énfasis en el tema de salud; en la práctica, los ejecutores del proyecto diseñaron las actividades de tal manera que se hiciese un análisis integral de las condiciones de riesgo y se priorizara la promoción de estrategias para su reducción.

Consecuentemente, sin descuidar las metas concretas con el donante: elaboración de un plan de contingencias, identificación de áreas de refugio, preparación logística y capacitación y organización comunitaria, que parecen mostrar una orientación del proyecto hacia los preparativos ante situaciones de emergencia; en conversaciones con los ejecutores del proyecto, nos afirmaron que el mayor énfasis presupuestal y de tiempo se dio en las actividades señaladas como “preventivas”. Éstas se centraron en:

- *Reducción del riesgo a derrumbes*: Construcción, limpieza y rehabilitación de sistemas de drenajes existentes, obras de estabilización de taludes, reforzamiento de estructuras existentes, reforestación de áreas públicas críticas, limpieza de caminos y vías de evacuación, manejo de desechos sólidos en sectores críticos, sensibilización de la comunidad.
- *Reducción de riesgos epidémicos*: Introducción de agua potable, inspección y reparación de la red de distribución de agua, control de manipulación de ali-

mentos, control y limpieza de letrinas públicas, manejo de desechos sólidos presentes en áreas públicas y control de vectores (especialmente a través de programas de deschatarrización).

Para entender la necesaria articulación de estrategias de largo plazo con otras de más corto plazo, en las que se pueden incluir las de fortalecimiento de las capacidades de atención a situaciones de emergencia, es necesario entender los procesos a partir de los cuales se han configurado las condiciones de riesgo de los barrios urbano marginales de la ciudad de Guatemala. Son comunidades que se han ido conformando por las condiciones de exclusión de población de las zonas urbanas y rurales, que sin capacidades económicas para proveerse un espacio seguro para habitar, forzosamente se ha ubicado en las áreas de barranco. Las difíciles condiciones de habitabilidad—agua y alcantarillado inexistentes o ineficientes, alto costo de construcción, débil acceso a buenos servicios de educación y salud, etc.— han incidido en que progresivamente se hayan ido configurando condiciones de riesgo a su salud y a su infraestructura, que se suman a las ya duras situaciones de riesgo diario en que viven estas comunidades—mantenimiento de la familia, inseguridad ciudadana, cuidado de los hijos, entre otras.

El proyecto de MSF se involucró directamente con esta problemática, intentando congeniar a partir de la lectura integral de los riesgos a los que están sometidas estas comunidades, propuestas de corto plazo, que ayudaran a resolver problemas concretos frente a necesidades urgentes, y estrategias que apuntaran a un más largo plazo (fortalecimiento de la organización comunitaria, formación de liderazgos, planificación del desarrollo, etc.). Se concentró el nivel de intervención en siete colonias de las zonas 3 y 18, abarcando una población de más de 11 mil habitantes en condiciones de riesgo a epidemias y derrumbes, generadas por la precaria situación socioambiental, hacinamiento familiar y comunitario, baja cobertura de agua entubada, e inadecuados servicios de saneamiento ambiental. Con estas comunidades se desarrolló un proceso dividido en dos fases, que incluían:

#### **Primera fase:**

- Identificación de las colonias y de sus sectores más vulnerables a los derrumbes.
- Estimación pesimista del número de familias damnificadas potenciales por colonia.
- Identificación y evaluación de refugios posibles en términos de agua, letrinas, acceso, tamaño, y drenaje.
- Identificación de las entidades o grupos de apoyo localmente presentes y de sus actividades.
- Identificación de las medidas preventivas que se pueden tomar en cada comunidad.

### **Segunda fase:**

- Ejecución de la campaña de educación e información.
- Monitoreo y seguimiento.
- Ejecución de actividades preventivas.
- Preparación de refugios.
- Elaboración y firma de convenios.
- Preparación logística.

El proceso tuvo como uno de sus ejes esenciales el involucramiento directo de instituciones públicas y privadas en todas estas actividades: la CONRED, el Ministerio de Salud y Asistencia Social (a través de los centros de salud), la Municipalidad (a través de EMPAGUA, Secretaría de Asuntos Sociales, Departamento de Limpieza y los Bomberos Municipales), la Cruz Roja de Guatemala, la Pastoral Social del Arzobispado de Guatemala, las ONG locales y los comités y asociaciones comunitarias.

Para fortalecer el involucramiento de la población se diseñó una serie de metodologías participativas para el análisis de riesgo, para el planteamiento de propuestas de solución, y para la sensibilización de la comunidad. A través de talleres de trabajo se elaboraron los mapas de escenario de riesgo (Cruz Roja Guatemalteca, CONRED) y los diagnósticos situacionales (Pastoral Social); se impartieron series de charlas educativas en saneamiento básico (Ministerio de Salud), en prevención y mitigación de desastres (Pastoral Social, CRG), y en preparativos para emergencia (Pastoral Social, CRG); se desarrollaron campañas comunitarias de sensibilización en el tema de riesgos a desastres, que incluían juegos, concursos, eventos deportivos, relacionados con la problemática. Otro eje importante fue el fortalecimiento de la organización, desarrollada con apoyo de los comités y asociaciones comunitarias, con ONG locales.

De la experiencia de MSF tenemos importantes aspectos que rescatar:

1. Que no es sólo un buen ejemplo de fortalecimiento de la participación comunitaria en la reducción de sus condiciones de riesgo, sino también de articulación interinstitucional, y de intervención integral. Nos muestra que en el contacto con la comunidad es difícil hacer una diferenciación temática de la intervención, la realidad local es sumamente compleja y palpable, por lo que para tener logros sostenibles en el propio proyecto es necesario tomar en cuenta los otros problemas de la comunidad. Ello nos lleva a hacer alianzas estratégicas con el resto de instituciones que intervienen en la misma localidad, o atraer otros actores que complementen nuestro programa y nuestras metas concretas.
2. El acercamiento de la institución, tradicionalmente centrada en la atención a emergencias, a una visión más integral en la intervención sobre las condiciones de riesgo. Así el proyecto, si bien presentaba objetivos y metas concretas orientadas al fortalecimiento de las capacidades en preparativos ante desastres, incorporó estrategias

concretas de reducción de las condiciones de vulnerabilidad de la infraestructura ante derrumbes, y de la población ante epidemias. La canalización de los drenajes pluviales, la protección de las bases de las viviendas, las campañas de limpieza comunitaria, la atención permanente en salud, y especialmente la sensibilización y organización de la población, son claros ejemplos de ello.

3. En ese sentido es importante rescatar también la capacidad de la institución en congeniar estrategias de corto y de largo plazo. Muchas veces la urgencia en resolver problemas altamente sentidos nos hace perder la perspectiva de los procesos que han venido construyendo esa situación, y si bien se pueden solucionar efectivamente los problemas urgentes, la no intervención sobre los procesos de causa puede llevar a que terminado el proyecto se regrese a la situación anterior, o se generen nuevas situaciones de riesgo. Es importante por ello que a través de las estrategias de corto plazo, que pueden atraer un mayor nivel de participación, se vayan construyendo las bases organizativas y de capacidades locales para dar una solución sostenible a los procesos que están creando la situación de riesgo. Esto puede hacer más largo y tedioso el proyecto, pero es el ingrediente principal que debe dejar la intervención, más allá de las obras de infraestructura construidas.



## BIBLIOGRAFÍA

---

### **Arencibia, Juan**

1999 "Régimen Municipal y Consejos de Desarrollo", en *Poder local: viejos sueños, nuevas prácticas*, Guatemala: Consejería en Proyectos.

### **Argüello, Manuel**

1994 "Análisis comunitario de tipo participativo para la prevención y mitigación de desastres", en: Allan Lavell (ed.), *Viviendo en riesgo*, Bogotá: LA RED/FLACSO/CEPRENAC.

### **Beck, Ulrich**

2000 *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona: Ed. Paidós.

### **Cáceres, Roberto**

2001 *Proyecto Sistemas Integrados de Gestión y Calidad Ambiental: Componente Guatemala*, Guatemala: CEMAT/SICA/CCAD.

### **Cáceres, Roberto y Axel Gómez**

2001 *La recuperación de bosques en Centroamérica utilizando el Enfoque de Ecosistemas*, Guatemala: UICN.

### **Centroamérica Solidaria**

2001 *Plataforma para la transformación de Centroamérica en la perspectiva del desarrollo humano sostenible*.

### **CEPAL**

2000 *Seminario regional: Desafíos y propuestas para una implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe —el caso guatemalteco—*, Santiago de Chile: CEPAL.

### **Congreso de la República**

1986 *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*. Decreto 68-86, Guatemala.  
1999 *Código de Salud*. Decreto No 90-97, Guatemala.  
2002 *Código Municipal*. Decreto No 12-2002, Guatemala.

### **Coordinación de ONG y Cooperativas**

1997 *Directorio de ONG y entidades de desarrollo*, Guatemala: FORO/PNUD/MINUGUA.

2001 *Directorio de ONG y entidades de desarrollo 2001*, Guatemala: FORO/GTZ.

### **Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**

2001 *Directorio: Organizaciones en preparación y respuesta para desastres*. Delegación Regional Guatemala.

### **Gamarra, Luis**

2003 "Escenarios locales de riesgo: conceptos y estudios de caso", en Gellert y Gamarra, *La trama y el drama de los riesgos a desastres: dos estudios a diferente escala sobre la problemática en Guatemala*, FLACSO-Sede Guatemala.

### **Gamarra, Gellert, y Morales**

2000 *Guatemala: hacia la gestión del riesgo a desastres en el contexto de un desarrollo sostenible*, Guatemala: INSGC.

### **Gellert, Gisela**

1996 "Atención a desastres en Guatemala", en *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Lima: LA RED/FLACSO/ITDG.

2003 "La comprensión del riesgo a desastres y sus manifestaciones en Guatemala", en: Gellert y Gamarra, *La trama y el drama de los riesgos a desastres: dos estudios a diferente escala sobre la problemática en Guatemala*, FLACSO-Sede Guatemala.

### **HÁBITAT II**

1997 *Resumen de II Conferencia Mundial sobre asentamientos humanos*, San José: CERCA-CNUAH/Fundación Arias/UNFPA.

### **Herzer, H. y R. Gurevich**

1996 "Degradación y desastres: parecidos y diferentes. Tres casos argentinos para pensar y algunas dudas para plantear", en Ma. A. Fernández (comp.), *Ciudades en riesgo*. Lima: LA RED-USAL.

### **ICSW**

1995 *El consenso de Copenhague: un sumario de los principales compromisos de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, Copenhague, 1995*. ICSW.

**LA RED**

1994 *Desastres y sociedad en América Latina: Directorio de investigadores, instituciones y proyectos*, San José: LA RED.

**Lavell, Allan**

2000 “Desastres durante una década: lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina (1990-1999)”, en *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe*, Año 3, San José: Secretaría General de FLACSO.

2001 *Programa de Prevención y Mitigación de Desastres relacionados con la cuenca del Río Lempa*, San Salvador: BID/MARN.

**MINUGUA**

1999 “Reconstrucción post-Mitch y proceso de Paz”, en *Cuarto Informe del 1 agosto 1998 y 31 octubre de 1999*, Guatemala: MINUGUA.

**Municipalidad de Quetzaltenango**

2000 *AGENDA XXI: Plan de Trabajo Municipal, 2000-2004*. Quetzaltenango: Municipalidad de Quetzaltenango.

**OIM**

2001 *Desastres y migraciones en Guatemala. Cuadernos de Trabajo sobre Migración #3*, Guatemala: OIM.

**Ordóñez, Trujillo y Hernández**

1999 *Mapeo de riesgos y vulnerabilidad en Centroamérica y México: estudio de la capacidad para trabajar en situaciones de emergencia*, Managua: OXFAM.

**PARLACEM**

1997 *Directorio de instituciones de recursos naturales y medio ambiente del istmo centroamericano y República Dominicana*. Comisión de Población, Medio Ambiente y Desarrollo.

## Personas entrevistadas

Cáceres, Roberto	Centro Mesoamericano de Estudios sobre Tecnología Apropriada, director/ Red de ONG ambientalistas, ASOREMA, coordinador/ Comité Guatemala de UICN.
Cruz, Silvia	Médicos sin Fronteras, Suiza.
Donado, Lisa	Acción Comunitaria de Servicios de Salud ACCSS.
García, Víctor	Programa EPSUM-Universidad de San Carlos, coordinador.
Girón Durini, Juan Manuel	CARE-Sede Cobán.
Hernández, Alma Irene	Secretaría General de Planificación.
Hernández, Hugo	Subsecretario general (anterior), CONRED.
Ligorriá, Juan Pablo	Gerencia de Gestión de riesgos, subsecretario general (actual), CONRED.
Orozco, Dolores	Movimiento Tzuk Kim Pop.
Pocasangre, Iliana	Unión Europea-Proyecto de Reconstrucción para América Central.
Salvadó, Luis Raúl	Asociación de Salud y Desarrollo Comunitario Nuevo Amanecer, ASDENA.
Velásquez, Helmer	Foro de ONG de Guatemala, coordinador.