

GUATEMALA, A CINCO AÑOS DEL MITCH

**Una producción de:
Convergencia Ciudadana para la Gestión del Riesgo –COCIGER-**

Con el apoyo de:

**Oxfam América,
Centro Humboldt de Nicaragua
Ayuda para la Iglesia Noruega**

Coordinador del Informe:

Lic. Carlos Alfredo Puac Alvarez
Correo Electrónico: calfrep@itelgua.com.gt

Instituciones y Representantes de Convergencia Ciudadana para la Gestión del Riesgo:

01. Asociación Comunitaria Coordinada en Servicios de Salud –ACSS-
02. Asociación de Salud y Desarrollo Comunitario Nuevo Amanecer –ASDNA-
03. Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral –AEPDI-
04. Asociación IDEAS
05. Asociación para la Educación y el Desarrollo –ASEDE-
06. Centro de Formación en Educación Popular –CEFEP-
07. Comisión de Desastres de la Universidad de San Carlos.
08. Conferencia de Iglesias Evangélicas de Guatemala –CIEDEG-
09. Consejo de Instituciones de Desarrollo –COINDE- (ASDNA-ASEDE)
10. Cooperación Mesoamericana para el Desarrollo y la Paz –COMADEP
11. Fundación ANDAR
12. Fundación para el Apoyo Técnico en Proyectos –FUNDATEP-
13. Oficina de Pastoral Social del Arzobispado de Guatemala –OPSAG-
14. Servicios a Programas de Desarrollo e Investigación –SEPRODI-

SE PERMITE SU DIVULGACIÓN CITANDO LA FUENTE Y SUS CRÉDITOS.

Guatemala, Noviembre del 2,003

GUATEMALA, A CINCO AÑOS DEL MITCH

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

- El Huracán Mitch y el Marco Estratégico
- Planteamiento metodológico
- El Informe

1. CONTEXTO ACTUAL

2. LO REALIZADO

- 2.1 Período de Ejecución
- 2.2 Financiamiento de las acciones
- 2.3 Cobertura por proyecto y ejecutor

3. EL MARCO ESTRATÉGICO Y LOS COMPROMISOS ASUMIDOS

- 3.1 Contexto General
- 3.2 Breve valoración por componente
- 3.3 Las ONG y los compromisos no escritos

4. EJES PARA EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL PAIS Y LA REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES

- 4.1 La institucionalidad del Estado para la prevención, mitigación y atención de emergencias.
- 4.2 Los Acuerdos de Paz como instrumento para disminuir la vulnerabilidad
- 4.3 Acciones de la Sociedad Civil para disminuir la vulnerabilidad
- 4.4 La situación del Estado de Guatemala

5. LECCIONES APRENDIDAS

6. DESAFIOS INMEDIATOS

- 6.1 Gobierno
- 6.2 Cooperación internacional
- 6.3 Sociedad civil

7. PROPUESTAS PARA EL FUTURO

- 7.1 Gobierno
- 7.2 Cooperación internacional
- 7.3 Sociedad civil

8. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

ANEXOS

- 1. TESTIMONIOS DE PERSONAS AFECTADAS POR EL HURACÁN MITCH
- 2. LISTA DE INSTITUCIONES CONSULTADAS
- 3. CUADROS DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN (Según la base de datos del PNUD/Cepredenac.
- 4. SÍNTESIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS GOBIERNOS DE LA REGION EN EL MARCO ESTRATEGICO

INTRODUCCION

- *El Huracán Mitch y el Marco Estratégico.*

Hace cinco años, en octubre de 1998, con el paso del Huracán Mitch, Centro América sufrió severos daños que, según cálculos realizados por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas -CEPAL ¹/alcanzaron los siete mil millones de dólares, de los cuales entre el 50 y el 75% son consecuencia de una inversión poco o mal planificada.

El paso del Huracán Mitch develó las profundas condiciones de riesgo en las que se encuentra la región centroamericana y ha llevado a reconocer la urgente necesidad de una intervención permanente y coordinada en la transformación de los procesos sociales, económicos y ambientales que generan tales condiciones. Esto no se ha logrado pese a los esfuerzos realizados, razón por la cual es urgente valorar lo alcanzado, el déficit que tiene la región en esta materia y determinar hacia donde encaminar los esfuerzos en el futuro para transitar de la vulnerabilidad a la sostenibilidad.

Cuando los desastres van reduciendo aún más las posibilidades de desarrollo, se crea un círculo vicioso, ya que se afecta fuertemente la economía y se obliga al desvío de fondos dirigidos a inversión social, a la atención a la emergencia y a la rehabilitación de las zonas afectadas.

Muchos sectores del gobierno, cooperación internacional, ONG y sociedad civil local, con sus propias capacidades, respondieron en forma inmediata para enfrentar los efectos del Mitch que llegó a Guatemala con efectos de tormenta tropical, lo que evidencia que los daños causados tienen que ver con la vulnerabilidad del país y no con el fenómeno natural.

Con la declaración por la ONU de la década de los 90, como “el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres” (DIRN) y el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres para el período 2,000-2,004 declarado por los gobiernos de la región, que instancias regionales han actuado paulatinamente en sintonía con esa reflexión.

A partir del Mitch, se inicia el análisis sobre la relación entre desastres y desarrollo, basada en la necesidad de transitar de una concepción emergencista a una de mayor integralidad. Siendo grave el impacto del Mitch, más crítico es el que tienen los pequeños y medianos desastres, que por su incidencia en el ámbito local son casi invisibles a los medios de comunicación y por lo general no cuentan con la intervención

¹ *Gamarra, Luis, Gellert, Gisela y Mario Morales. Guatemala: Hacia la gestión de riesgos a desastres en el contexto de un desarrollo sostenible. Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP. Guatemala, 2,000.*

nacional o internacional. Estos “pequeños desastres”, año con año van minando las posibilidades de desarrollo de las comunidades, por su impacto directo en los terrenos de cultivo, vías de comunicación, destrucción de viviendas y de puentes, epidemias, etc. El desvío de los recursos de la comunidad es dirigido a la rehabilitación de la emergencias en varios meses del año.

Esto está en consonancia por lo afirmado por el Secretario General de las Naciones Unidas quien expresó: *“Nuestro mundo es mucho más vulnerable que antes a los peligros. El número de vidas cobradas por los desastres está creciendo constantemente. El costo económico generado por los desastres está aumentando más rápidamente. A pesar de ello, como comunidad de naciones, nos mantenemos relativamente pasivos”*.²

Además, refleja la orientación de las tendencias teóricas actuales cuando afirma que *“existe cada vez más una mayor conciencia en cuanto a que lo que llamábamos desastres naturales, no son tan naturales como pensábamos. De hecho, la comunidad de profesionales dedicada a la reducción de desastres ha abandonado del todo el uso de la palabra “natural”. El mensaje de esa comunidad es claro: la principal causa de aumento de las pérdidas es la actividad humana”*.³

En 1999, los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y en calidad de observadores Panamá, República Dominicana y Belice, firman la “Declaración de Guatemala II, Octubre 1999” el la cual se asumen los compromisos establecidos en el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, afirmando que éste *“forma parte del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región para el próximo milenio e incluye los lineamientos básicos sobre medida de prevención y mitigación de daños, así como acciones de preparación y gestión de las emergencias”*.⁴

Convocados por el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres para América Central –CEPRENAC-, en su esfuerzo por liderar un proceso evaluativo del Marco Estratégico, el Foro Regional Mitch + 5 a realizarse este diciembre, se convierte en una oportunidad de valorar el cumplimiento de los compromisos asumidos, en la cual gobiernos, cooperación internacional y organismos de sociedad civil, den cuenta de las acciones realizadas y no realizadas, recursos utilizados, impactos de sus intervenciones y con ello, de ser posible, establecer de común acuerdo las prioridades para el futuro.

Como se verá más adelante, en la preparación de éste informe, se ha constatado el poco seguimiento a los compromisos asumidos y el escaso conocimiento de los

² *Declaración del Secretario de las Naciones Unidas, mensaje con ocasión del Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, 11 de Octubre del 2,000. Citado por Gisela Gellert y Luis Gamara en “La Trama y el Drama de los Riesgos a Desastres” Dos Estudios a diferente escala sobre la problemática en Guatemala. Guatemala, Flacso, 2003.*

³ *Ibid*

⁴ *Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica. Declaración de Guatemala II, Octubre, 1999. Sistema de Integración Centroamericana –SICA- y Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central –CEPRENAC-*

acuerdos establecidos por instancias directivas, mandos medios y equipos técnicos de las instituciones responsables.

- ***Planteamiento metodológico.***

En la elaboración del informe se realizaron consultas bibliográficas, talleres de consulta y entrevistas a personeros de diversas instituciones tanto del estado como de otros sectores. Se contó con el valioso recurso de la base de datos del Programa de Naciones Unidas -PNUD/Cepredenac, capítulo Guatemala.

En el transcurso de la investigación, esta consultoría desarrolló matrices de acopio de datos y procesamiento de información. Para facilitar el estudio de las 51 proyectos e iniciativas consultadas, éstas se distribuyeron en tres grupos: Las ejecutadas por el Gobierno; las de cooperación internacional y las de sociedad civil. En la tabulación y procesamiento de la información se respetaron las respuestas brindadas, por lo que al realizar el análisis global de los resultados obtenidos, se revela la existencia de debilidades conceptuales en la temática, constatándose que el lenguaje y las prácticas de la gestión del riesgo no han sido totalmente asumidos por los usuarios.

Esto es importante para la presentación de los resultados que podrían ser interpretados de diversa forma, por ejemplo, en la ubicación de los sectores, subsectores, tipo de vulnerabilidades a reducir, técnicas, metodologías y logros/obtenidos. Sin embargo, lo obtenido revela un panorama cercano de la actuación real frente al Mitch y abre la posibilidad de realizar propuestas y críticas constructivas.

- ***El informe.***

El informe presenta la visión que sobre el tema, tiene un sector de ONG, recientemente aglutinadas en la Convergencia Ciudadana para la Gestión del Riesgo –COCIGER- como un aporte sobre las lecciones aprendidas por los actores que han intervenido y las prácticas realizadas.

Para ello se partió del análisis del contexto actual, lo realizado durante los cinco años posteriores al huracán Mitch, principalmente en su financiamiento y cobertura realizada. Se procedió posteriormente se realizó una valoración sobre los compromisos asumidos en el marco estratégico.

Se incluyó los ejes básicos para un acercamiento de la situación del país y la reducción de vulnerabilidades que incluye la institucionalidad del Estado para la prevención, mitigación y atención de desastres, los acuerdos de paz, lo realizado por la sociedad civil organizada para disminuir la vulnerabilidad y la situación general del estado de Guatemala frente a la temática.

Se presentan las lecciones aprendidas así como los desafíos inmediatos y propuestas para el futuro hacia el gobierno, cooperación internacional y sociedad civil.

1. CONTEXTO ACTUAL

- *La pobreza en el país y los pueblos indígenas.*

Tanto por sus consecuencias sobre la vida de las personas y el funcionamiento de las sociedades como por su magnitud y persistencia, la pobreza sigue ocupando el centro de la cuestión social en América Latina en general y en Guatemala en particular.

Guatemala posee un crecimiento demográfico anual del 2.8%, un 65% de su población vive en zonas rurales y un 49% de la población del país son indígenas, distribuidos en 21 grupos lingüísticos.

La distribución del ingreso en Guatemala es desigual, lo cual significa que los beneficios del crecimiento económico no llegan por igual a toda la población. El 20% de la población más pobre percibe el 3.5% del ingreso nacional y el 20% más rico capta el 61.4% del ingreso. ^{5/} El Informe de Desarrollo Humano 2,001 concluye que el 56.7% de la población estaba en situación de pobreza general y el 26.8% en pobreza extrema. Asimismo se determinó que el 54.1% de la población se encuentra en condición de pobreza general y el 27.8% sufre de extrema pobreza- ^{6/}

Según la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida 2000-2001 (ENCOVI 2000-2001), el 56% de la población se encuentra en situación de pobreza y un 16% en situación de pobreza extrema, entendiéndose que la población en situación de pobreza es aquella que no alcanza a cubrir el costo mínimo alimentario y no alimentario, lo que significa que tiene un ingreso por debajo de Q 4,318 por persona/año. ^{7/}

Los índices de pobreza y pobreza extrema en el área urbana son de 57.2 y de 37.3 por ciento respectivamente. En el área rural son aún mayores: 85.7 y 71.9 por ciento. Esto evidencia que las condiciones de pobreza y pobreza extrema se encuentran más arraigadas en la población indígena, con índices del 49.8 por ciento y 24.9 por ciento, incrementándose su incidencia en los hogares cuyos jefes son mujeres.

El siguiente cuadro presenta información sobre los indicadores de pobreza en Guatemala por Región:

⁵ *Estrategia de reducción de la pobreza, Segeplan*

⁶ *Informe de Desarrollo Humano, 2001. Guatemala: El financiamiento del Desarrollo Humano*

⁷ (INE, 2,001)

INDICADORES DE POBREZA EN GUATEMALA POR REGION

No. Orden	REGION	PORCENTAJE DE POBREZA	PORCENTAJE DE POBREZA EXTREMA
01	Metropolitana	11.73	1.34
02	Norte	75.31	35.35
03	Nororient	49.90	15.23
04	Surorient	65.51	24.18
05	Central	43.05	7.68
06	Suroccidente	72.06	37.59
07	Noroccidente	79.17	36.99
08	Petén	59.30	22.16
	TOTAL DEL PAIS	54.33	22.77

FUENTE: Estrategia de Reducción de la pobreza, Segeplan.

- *En el contexto del sector agrícola.*

El colectivo Plataforma Agraria -PA-, afirma que de una población aproximada de 11.2 millones, la Población Económicamente Activa (PEA) alcanza los 5.1 millones. La actividad económica con mayor ocupación es la agricultura (38.7%), seguida del comercio (22%) y la industria manufacturera (15%), de acuerdo con datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), del IGSS y del Ministerio de Trabajo. La agricultura concentra a más de la tercera parte de la PEA, pero su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) es apenas del 22.6%. ^{8/}

Se afirma por PA que la tasa de desempleo es de 3.4% y hay problema para encontrar empleos de calidad, lo que hace que un 35.9% se concentre en el subempleo o economía informal, especialmente en la agricultura. La poca calidad del empleo se debe, en parte, a los bajos niveles de educación. El 23.9% de la población que integra la fuerza laboral ocupada no tiene instrucción alguna, el 33.4% cuenta con primaria incompleta, sólo el 6.4% tiene estudios de educación secundaria y apenas el 1.9% cuenta con educación superior. ^{9/}

En otra publicación de PA, se indica que la agricultura guatemalteca genera una cuarta parte del PIB, por lo que es necesario trabajar en un proyecto nacional o estrategia integral que permita el desarrollo rural. Se señala que arriba del 50% de la fuerza laboral rural está afectada por el subempleo invisible y el otro por la crisis en la agricultura. Ambos son efectos de la globalización, de conflictos agrarios no resueltos y falta de

⁸ *Informador Rural, Boletín Semanal de la Plataforma Agraria No. 40, semana del 28 octubre al 03 Noviembre de 2003*

⁹ *Ibid*

inversiones. Esto provocó que en los últimos 20 años desaparecieran cultivos como el algodón, el trigo y el maíz amarillo, mientras otros estén a punto de desaparecer, como el ajonjolí y el sorgo. Tratan de sobrevivir el café, el hule y actividades agropecuarias como la ganadería de leche. ^{10/}

- ***El uso del recurso agua.***

Las condiciones de pobreza generadoras de vulnerabilidad se fortalecen y proliferan por el alto grado de deterioro de los recursos naturales y la degradación ambiental, que se manifiestan en la deforestación generalizada del territorio nacional, donde la cobertura vegetal se estima en un 38% del cual, un 19% corresponde a vegetación cerrada.

Guatemala presenta un grave y creciente problema de deterioro ambiental, del cual se destaca la crisis inminente del recurso agua, donde el 35% de los cuerpos de agua superficial presentan contaminación química y/o biológica de mediana a severa. El 27% de los cuerpos de agua superficial presentan contaminación química y/o biológica de mediana a baja.

El país posee tres vertientes principales: la mayoría de los ríos van a dar al Pacífico, otros desembocan en el Caribe y unos más llegan hasta el lejano Golfo de México. La paradoja de esta riqueza hídrica contrasta con la escasa y deficiente provisión de agua potable: entre 6% de hogares en Escuintla y Sacatepéquez y 34% en Alta Verapaz carecen de ella, aunque es necesario diferenciar que contar con acceso al servicio no necesariamente significa siempre recibir agua.

La abundancia de ríos en Guatemala hizo creer que el agua era un recurso natural inacabable y gratuito. Ahora, a las puertas del siglo XXI, el país se percata que los ríos están contaminados, que sus corrientes cada vez fluyen con menos fuerza y que se han ido destruyendo sin haber aprendido a utilizarlos adecuadamente para agua potable, generación de energía o riego.

Entre 1992 y 1994 se reportó una pérdida del 42% en el volumen de agua producida. La carencia de agua potable se refleja también en la alta incidencia de las enfermedades diarreicas.

En ausencia de una política hídrica y de un esfuerzo de la sociedad en su conjunto, continuará su desperdicio y su contaminación, proliferarán conflictos entre usuarios y comunidades por la captación de ese vital líquido.

Algunos elementos de la política hídrica se encuentran en la Ley Orgánica del INDE, otros en la Ley de Transformación Agraria, y unos más en la Ley de Minería, la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, el Código de Salud, el Código Municipal y el Código Civil.

¹⁰ *Informador Rural, Boletín Semanal de la Plataforma Agraria, No. 40, semana del 28 octubre al 03 Noviembre de 2003*

La dispersión de la política hídrica del país ha conllevado un desorden en el manejo del recurso más fundamental para la vida humana: el agua. Guatemala es el país centroamericano con la tasa más alta de episodios de diarrea por 1000 niños menores de 5 años y el peor índice de acceso a instalaciones adecuadas para disponer de excretas.

Guatemala es el país centroamericano con el recurso hídrico renovable interno más grande (116 km³ anuales), y el uso per cápita de agua reportado es el más bajo de la región

A ese vacío legal corresponde un vacío institucional: no hay quién se responsabilice por el agua. Actualmente no existe una política hídrica, una ley de aguas, que oriente y norme su uso, que persiga su conservación y que afronte su contaminación. Solo hay normas aisladas y dispersas.

En cuanto a la defensa del recurso agua, es necesario destacar el caso paradigmático de las aguas del Lago de Izabal, que en una concesión minera de níquel otorgada el 24 de mayo de 1969, la Empresa Exmibal recibe el derecho de usar aguas del Lago de Izabal para enfriar su planta generadora y procesadora hasta 10.5 metros cúbicos por segundo. Esto significa 2,774.1 galones por segundo; 9,986,760 galones por hora; 239,712,000 galones por día. El Lago de Izabal, con una extensión de 590 km² con una profundidad de promedio de 30 metros y un volumen de 4,676,340,000 galones. Esto significa que la concesión de la Exmibal acabaría con el agua del Lago de Izabal en 19.5 días.

Esta situación se dio en el contexto de la posible reactivación de las actividades mineras de níquel en el departamento de Izabal, suspendidas en 1981, las que se suman a las concesiones para la explotación de petróleo. Por el esfuerzo de instancias de la sociedad civil, como la Asociación Estoreña de Desarrollo Integral –AEPDI- se han detenido estas actividades en El Estor y otros municipios aledaños, argumentando fundamentalmente el cumplimiento del Convenio 169 que protege los Derechos de los Pueblos Indígenas a decidir sobre el uso de su territorio y en relación a la distribución de pérdidas generadas con tales actividades.

- ***Uso y tenencia de la tierra.***

En cuanto al uso de la tierra, las áreas de pastos, bosque secundario, áreas de barbechos, y agricultura migratoria que representan una proporción elevada del total del territorio, pasaron del 46.8% a fines de los años setenta al 55,4% en 1999, que anteriormente pertenecían al bosque primario, y que actualmente se ocupan de manera creciente en la ganadería extensiva –que parcialmente se ha trasladado de la Costa Sur a Petén– y la agricultura migratoria de roza y quema que destruye bosque primario y busca nuevas tierras. Como contraparte de ello hubo una reducción del área de bosque

primario, que pasó de cerca del 39.7% de la superficie nacional en 1979 a un 29.2% en 1999. ^{11/}

Se observa un incremento de áreas agrícolas dedicadas a nuevos productos que no son ni los típicos productos de mercado interno en Centroamérica (básicamente maíz, frijol, sorgo, arroz) ni los cultivos tradicionales de exportación de la región (café, banano, caña, algodón).

El conjunto de cultivos no tradicionales y de otros cultivos pasó de 72 mil hectáreas en 1979 a 202 mil hectáreas en 1999. Los cultivos no tradicionales, impulsados desde fines de los setenta en Guatemala, y otros cultivos intensivos (hortalizas, frutas) destinados al mercado interno o el área centroamericana, fuertemente concentrados en pequeños productores de zonas del Altiplano. Este sector de pequeños agricultores intensivos en hortalizas y frutas puede sumar cerca de 10% de las fincas del país.

En 1979 fueron censadas alrededor de 532 mil explotaciones agropecuarias, de las cuales 31.4% eran explotaciones de menos de 1 manzana de extensión. Veinte años después estas microfincas representan el 54.5% de las explotaciones agropecuarias. Por su parte, las explotaciones que el Censo de 1979 define como subfamiliares pasaron de unas 343,640 a alrededor de 410,000 explotaciones en el año 2,000. El tamaño medio del conjunto de las explotaciones descendió de 11.0 a 7.5 manzanas, subrayando así el proceso de minifundización. ^{12/}

La superficie en fincas puede haberse ampliado en cerca de 1.8 millones de manzanas, de las cuales un poco más de 1 millón están concentradas en fincas de más de una caballería. Las fincas de tipo familiar (entre 10 y 64 manzanas) se ampliaron en cerca de 349 mil manzanas; es probable que esta ampliación, que contrasta con la pulverización de la parcela campesina se explique por el aumento de áreas en las tierras bajas del norte, producto de la colonización, compras de derechos posesorios mediante mecanismos informales, y otras modalidades de posesión a veces fraudulenta – y por consiguiente difíciles de probar–.

La concentración de la tierra en Guatemala sigue siendo muy elevada y no disminuyó en estos veinte años: el 94.1% de las explotaciones menores (microfincas y fincas subfamiliares) suma el 18.6% de la tierra; mientras que el 1.5% de las explotaciones mayores (con más de una caballería) suma el 62.5% de la superficie en fincas. Por lo anterior se considera que se reforzó la polarización socioeconómica de la sociedad guatemalteca.

- ***Violencia social e inseguridad ciudadana.***

Guatemala es uno de los países de Centro América que registran un alto grado de delincuencia urbana. Esta violencia ha aumentado en el presente año, en el contexto de

¹¹ Informe de Desarrollo Humano, 2002. *Desarrollo humano, mujeres y salud.* PNUD

¹² *Ibid*

la coyuntura electoral y se logra evidenciar la existencia activa de bandas fuertemente organizadas cuyos orígenes son diversos (ex militares, grupos paramilitares y mafia, en alianza con políticos, empresarios de la banca y el comercio) quienes se ven involucradas en secuestros, robos de autos, bancos, asesinatos, etc. Y las instituciones se ven inutilizadas para actuar frente a la fuerza organizada de éstos sectores. Además de esto, se le atribuyen las amenazas, muertes y secuestros de los operadores de justicia, que no logran obtener garantías para actuar con la ley frente a éstos hechos.

El sistema de administración de justicia, adolece de fallas y deficiencias. La obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre las funcionarios y empleados judiciales, propician corrupción e ineficiencia.

El proceso judicial no es un simple procedimiento regulado por códigos y leyes ordinarias, sino el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia, el cual se concreta mediante la garantía de imparcialidad, objetividad, generalidad e igualdad ante la ley.

Por lo anterior, muchos sectores consideran que la reforma de la administración de justicia es impostergable, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización

- ***Debilitamiento institucional del Estado.***

El deterioro del aparato del Estado, la manipulación de que han sido objeto las instituciones, la falta de ética en la gestión pública y la malversación de fondos, han generado crisis y pérdida de credibilidad en las instituciones que, en una situación ideal, deben ser las bases del sistema democrático.

En el proceso electoral actual, los partidos políticos identifican claramente la necesidad de fortalecer las instituciones existentes, debido al papel fundamental que deben representar. Sin embargo deberían pensar en crear institucionalidad en concordancia con los compromisos de los Acuerdos de Paz.

Las ofertas electorales contemplan medidas de control político-democrático en las instituciones estatales, que de concretarse, podría constituir una forma eficiente de generar una nueva ética en la gestión pública. La urgencia de instalar estos mecanismos es impostergable. De esta forma pueden evitarse altos niveles de corrupción y malversación de fondos, lo cual ha sido la constante a lo largo de la historia del país, situación que no ha permitido que se generen mejores condiciones a escala nacional.

- ***El desempleo.***

El sistema productivo funciona sobre la base de poca oferta de oportunidades de ocupación y mucha demanda. La tasa de desempleo abierto es de 1.9%, de subempleo de 54.1% y de desempleo total de 56.0%. Esto se acentúa debido a que más del 35% de la fuerza laboral no tiene ninguna educación formal y alrededor del 25% de la población económicamente activa –PEA- no ha completado la educación primaria.

A lo largo de la década de los años 90, la población en edad de trabajar (PET) creció 2.6% anual. Simultáneamente, tanto la PEA, como la población ocupada crecieron al 3.2% al año. A pesar del crecimiento acentuado en la disponibilidad del trabajo, la población desempleada tuvo un crecimiento mayor, haciendo que la tasa de desempleo haya crecido 0.1 puntos porcentuales. De esto se concluye que la tasa de desempleo abierto creció en los últimos años. ^{13/}

Las mujeres, éstas perciben un salario menor en comparación con el que reciben los hombres por el mismo trabajo. Esto se origina en una discriminación de género, ya que aunque las mujeres apoyen económicamente a su pareja pasan más horas en casa, acumulando menos experiencia. Esa discriminación resulta en menores salarios y segregación ocupacional, como estableció un análisis realizado por Andrés Huard, del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES), de la Universidad Rafael Landívar, con base en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI).

En el sector servicios las mujeres reciben sólo 65% del sueldo que se le pagaría a un hombre; en el agro es el 75% en algunas ocasiones; y en la industria el 78%. En este sector el ingreso promedio de una mujer en un año es de Q16,013, mientras que el de un varón resulta ser 22% más (Q20,614).

El estudio “Calidad de empleo para las mujeres centroamericanas” del 2001 por el Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana (FMIC), destaca que ellas tienen una mayor disposición a aceptar condiciones laborales más precarias que los hombres por los altos niveles de vulnerabilidad al desempleo existentes. También suelen ser víctimas del irrespeto a las normas legales que amparan los derechos de los trabajadores, aunque las mismas prohíben la discriminación de género

En el caso de la niñez, Tom Lent, Coordinador del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF- en ocasión de la celebración del Día del Niño y Niña expuso que hace dos años en los atentados del 11 de septiembre murieron tres mil personas. En Guatemala, cada año mueren cerca de 30 mil niños, es decir que la niñez vive cada cinco semanas un 11 de septiembre y la mayoría muere por causas previsibles.

Lent afirma que en 1993 había un 12% de menores trabajando (de 7 a 14 años), en 2000 el porcentaje subió a un 20% y actualmente se incrementó a 23%. Además, siete de cada 10 niños no están en la escuela y sólo el 15% llega al nivel diversificado. Las

¹³ Informe de Desarrollo Humano, 2001. Guatemala: El financiamiento del Desarrollo Humano

cifras en desnutrición aumentaron en los últimos dos años. La mitad de la población infantil sufre de desnutrición crónica, con lo que se está comprometiendo el futuro intelectual y físico del país, por lo que el país debe declararse la situación de la niñez en estado de emergencia.

Lo anterior revela que la población vulnerable representada en la niñez ha aumentado dramáticamente.

- ***La gestión del riesgo y la atención de las emergencias.***

La concepción de los desastres como eventos aislados, inesperados, impredecibles, provocados por fenómenos de la naturaleza que rompen el normal “desarrollo” de una comunidad o región, ha producido un enfoque fiscalista y emergencista de intervención en la temática. Todavía preponderante en el país, como en el resto de la región, ha puesto mayor énfasis en las labores de investigación del comportamiento de los factores naturales del riesgo, atención de situaciones de emergencia y, de manera más tenue, en la prevención normativa y exploración de estructuras más adecuadas a las condiciones de amenazas (principalmente sismorresistentes).

A pesar de los avances que se han tenido en éste aspecto, la teoría y el discurso todavía superan a la práctica, aunque hay algunos cambios a nivel gubernamental que pueden ser aprovechados para buscar incidir en una real Gestión de Riesgos, y también a nivel local se pueden encontrar varias experiencias que muestran que es posible reducir las condiciones de riesgos a través de procesos integrales de desarrollo, como queda demostrada en la reciente publicación de la FLACSO “Gestión de Riesgos en Centroamérica”. _¹⁴/

Debido a la prevalencia del enfoque que considera a los desastres como hechos imprevisibles, productos de fenómenos de la naturaleza, que sobrepasan la capacidad de respuesta de la población, y que rompen el normal comportamiento de los procesos de desarrollo comunitario. Se ha generado una intervención coyuntural alrededor de la problemática, de atención a la situación de emergencia y posteriormente de reconstrucción, con el objetivo de devolver a la comunidad a sus condiciones “normales”, sin tomar en cuenta que esa normalidad es la que ha generado la condición de riesgo y por ende el desastre.

¹⁴ Gellert, Gisela. Coordinadora. *Gestión de Riesgos en Centroamérica. Iniciativas, actores y experiencias locales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Guatemala, FLACSO 2,003.*

2. LO REALIZADO

A continuación se realiza un análisis de lo ejecutado por diversas instancias de la sociedad tanto en los primeros años inmediatos al paso del huracán Mitch como en los siguientes a la fecha.

2.1 *Períodos de ejecución.*

La discusión se establece en dos fases: la primera referida a la atención inmediata, la cual puede considerarse que se prolongó aproximadamente por tres años, de 1999 al 2,001. En la segunda, se generaron otros esfuerzos con una visión más integral del fenómeno de los desastres y su relación con el desarrollo. Estas iniciativas parten del 2002-2003, algunas de las cuales están actualmente en ejecución.

Esta información queda representada de la siguiente forma:

CUADRO No. 1

PROYECTOS SEGUN INSTANCIA Y PERIODO DE EJECUCION

INSTANCIA	PERIODO DE EJECUCION (*)			
	1999-2,001	2,002 - 2,003	No Disponible	TOTAL
Gobierno	08	06	02	16
Cooperación Internacional	15	02	03	20
Sociedad Civil	04	09	02	15
TOTAL	27	17	07	51

FUENTE: Elaboración propia realizada con base en fuentes consultadas y la base de datos del PNUD/Ceprednac, capítulo Guatemala.

() El período 2,002-2,003 incluye las iniciativas ejecutadas y las que aún no han finalizado su período de ejecución. En la casilla “No disponible” se ubican las iniciativas que no reportaron la fecha de inicio y finalización.*

2.2 *Financiamiento de las acciones*

No fue posible contar con la información para cada uno de los períodos de ejecución señalados, sin embargo se calcularon los montos por actores. Se señala como importante el hecho que la Cooperación Internacional, que además de la inversión propia como ejecutora, invirtió fondos tanto en instancias de gobierno como de la sociedad civil. Esto dificulta la evaluación diferenciada de la cifra.

Para ello, los siguientes datos deben considerarse también como reveladores, aunque no representen el total de lo ejecutado, ya que no se tuvo acceso a la información financiera de la totalidad de las instituciones consultadas.

CUADRO No. 2

MONTO EJECUTADO POR INSTANCIAS

INSTANCIA EJECUTORA	MONTO EJECUTADO (*)	
	Dólares	Quetzales
Gobierno	24,870,019.00	198,960,152.00
Cooperación Internacional	20,586,454.00	164,691,632.00
Sociedad Civil	1,244,000.00	9,952,000.00
TOTAL:	46,700,473.00	373,603,784.00

(*) El cambio se calcula a Q8.00 por USD\$ 1.00

FUENTE: Elaboración propia realizada con base en fuentes consultadas y la base de datos del PNUD/Cepredenac, capítulo Guatemala.

(*) *No se contó con la información de la ejecución financiera de 18 de las 51 iniciativas consultadas.*

Al comparar los períodos de ejecución, se puede inferir que un gran porcentaje de los Q 373.5 millones fueron ejecutados para atender la emergencia y la rehabilitación, en los años inmediatos al paso del Mitch. Un monto menor corresponde a las acciones que se ejecutan actualmente, en la que es posible notar el inicio de cierta tendencia gradual a integrar al enfoque de desarrollo el tema de desastres.

La información anterior puede compararse con la ofrecida por la CEPAL, que calcula los costos de reconstrucción (en millones de dólares) de la siguiente forma:

CUADRO No. 3

MONTO EJECUTADO POR SECTORES

SECTOR	MONTO EJECUTADO (En millones de dólares)	MONTO EJECUTADO (En millones de quetzales)
Sector social (Vivienda, salud y educación)	52.2	417.6
Infraestructura (carreteras, puentes, agua y saneamiento, ferrocarriles, etc.)	82.2	657.6
Sectores Productivos (agropecuaria, forestal, pesca, manufacturas, comercio)	217.2	1,737.6
Medio Ambiente	63.9	511.2
TOTAL	415.5	3,324.00

(*) El cambio se calcula a Q8.00 por USD\$ 1.00

FUENTE: CEPAL/BID. Un tema del desarrollo: La reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres. Marzo 2000.

Antes del huracán Mitch, Guatemala había iniciado el proceso de negociación financiera para respaldar la ejecución de los Acuerdos de Paz, agrupados en proyectos que en su conjunto se denominaron el “Programa de la Paz” ¹⁵/. Este programa fue presentado al Grupo Consultivo de Bruselas en enero de 1997 con un presupuesto de US \$ 2,312.8 millones, para ejecutarse sobre cuatro ejes (Reasentamiento y reconciliación nacional; Desarrollo humano integral; Desarrollo Productivo y Modernización del Estado democrático). La comunidad internacional aportaría para cubrir el 72.4% establecido en ese presupuesto, es decir, más de 1,600 millones de dólares.

Según Gamarra, Gellert y Morales ¹⁶/en noviembre de 1998 se impulsa el programa de reconstrucción Post-Mitch. En principio, contenía una serie de orientaciones estratégicas que planteaban el manejo de la situación, así como una secuencia de dos etapas, que permitiría medir los bgros o estancamientos. La primera de estas etapas se dirigió a paliar el estado de emergencia (labores de prevención y atención de la crisis, y de control inmediato de daños) hasta el 12 de noviembre; la segunda, estuvo relacionada con la reconstrucción en sí. Esta última etapa contó con tres objetivos:

- Normalizar las condiciones de vida de las personas damnificadas
- Reconstruir los daños físicos causados por el huracán y
- Recuperar y desarrollar la capacidad productiva del país.

¹⁵ Ibid

¹⁶ Gamarra, Luis, Gellert, Gisela y Mario Morales. Guatemala: Hacia la gestión de riesgos a desastres en el contexto de un desarrollo sostenible. Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP. Guatemala, 2,000.

Los dos primeros objetivos pretendían cumplirse en cien días, a partir del 12 de noviembre de 1998, planteándose plazos de tiempo para el tercero.

El programa de reconstrucción se dividió en tres momentos:

- Agenda de los cien días a partir del día “D” que anunció el presidente de turno.
- Agenda gubernamental para 1999, que define claramente los compromisos de rehabilitación y reconstrucción.
- Agenda de reconstrucción 2,000-2004, con el perfil de plan de acción para el próximo gobierno.

En noviembre de 1998 se identificaron 1,643 proyectos como parte del proceso de reconstrucción, equivalentes a una inversión de Q 756 millones (US\$ 116 millones) El 40% de esos proyectos, más de Q 300.00 millones, serían enmarcados para “normalizar las condiciones de vida de la población damnificada”, que según Gamarra, Gellert y Morales (2,003) ¹⁷/incluiría entre otros, los siguientes sectores:

- Atención en salud: Q 98.2 Millones (US \$ 15.1 Millones)
- Agua y saneamiento ambiental: Q 43.5 Millones (US \$ 6.7 Millones)
- Seguridad alimentaria: Q 26.7 Millones (US \$ 4.1 Millones)
- Vivienda: Q 25.4 Millones (US \$ 3.9 Millones)

En el caso de la vivienda, la acción iba encaminada a la prestación de asistencia técnica y entrega de materiales de construcción para la reconstrucción.

El plan de los 100 días inició el 12 de noviembre del 98 y finalizó el 20 de febrero del 99. A partir del 21 de febrero de 1999 se invirtieron US \$ 779.1 millones para “consolidar” la agenda de los 100 días, con el Programa de Reconversión Productiva y el Programa Nacional de Mitigación y Prevención de Desastres.

2.3 Cobertura de las acciones por proyectos e instancias ejecutoras

La siguiente información corresponde a la cobertura municipal por instancia ejecutora.

¹⁷ Gamarra, Luis, Gellert, Gisela y Mario Morales. Guatemala: Hacia la gestión de riesgos a desastres en el contexto de un desarrollo sostenible. Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP. Guatemala, 2,000.

CUADRO No. 4

COBERTURA MUNICIPAL POR INSTANCIA EJECUTORA

No. Orden	COBERTURA MUNICIPAL	TIPO DE INSTANCIA		
		GOBIERNO	COOP. INTER.	SOC. CIVIL
01	Santo Domingo, Suchitepéquez			X
02	Patulul, Suchitepéquez			X
03	Ixcán, Quiché			X
04	Los Amates, Izabal			X
05	Camotán, Chiquimula			X
06	Jocotán, Chiquimula			X
07	Tajumulco, San Marcos			X
08	San Francisco, Petén	X	X	X
09	La Libertad, Petén	X	X	X
10	San Andrés, Petén			X
11	Sayaxché, Petén	X	X	X
12	Chinautla, Guatemala		X	X
13	Guatemala, Guatemala			X
14	San Pedro Ayampuc, Guatemala			X
15	Villa Nueva, Guatemala			X
16	El Estor, Izabal			X
17	Livingston, Izabal			X
18	Cahabón, Alta Verapaz	X	X	
19	San Sebastián, Retalhuleu	X	X	
20	Senahú, Alta Verapaz	X	X	
21	San Benito, Petén	X	X	
22	Yepocapa, Chimaltenango	X		
23	Alotenango, Sacatepéquez	X		
24	San Vicente Pacaya, Escuintla	X		
25	Chiantla, Huehuetenango	X	X	
26	Todos Santos, Huehuetenango	X	X	
27	Huista, Huehuetenango	X	X	
28	S.Juan Ixcoy, Huehuetenango	X	X	
29	Soloma, Huehuetenango	X	X	
30	S. Eulalia, Huehuetenango	X	X	
31	S. Rafael Indep. Huehuetenango	X	X	
32	Coatán, Huehuetenango		X	
33	Acatán, Huehuetenango	X	X	
34	Villa Nueva, Guatemala	X	X	
TOTAL:		19	18	17

FUENTE: Procesamiento de información propia, realizada con base en información investigada y de la base de datos del PNUD/Ceprednac.

Según la fuentes consultadas ¹⁸, las tres instancias tuvieron presencia en 34 municipios que corresponden a un 10.3% de los 331 existentes en el país. De la cobertura por municipios cubiertos, corresponde un 5.7% al gobierno; un 5.4% de la Cooperación Internacional y un 5.1% de la Sociedad Civil Organizada.

Es de hacer notar que en municipios como San Francisco, La Libertad y Sayaxché, los tres de El Petén, están presentes los tres sectores analizados, sin coordinación entre sí, lo que evidencia que la visión integral de la gestión del riesgo no ha sido asumida ni en la teoría, ni en su práctica por los actores involucrados.

Comparada ésta cobertura con la información oficial ¹⁹, según la cual 14 de los 22 departamentos del país fueron más afectados, entre las que se incluyen: Los Amates, Morales y El Estor en Izabal; Panzós y Chisec en Alta Verapaz, Río Hondo y Huité en Zacapa y Chiquimulilla en Santa Rosa. Comparando con la tabla anterior, en ella no aparecen los municipios afectados. Esto se debe a que no fue posible acceder a otras iniciativas por diversas razones, aunque se sabe positivamente que existen esfuerzos en las áreas mencionadas y que por definición existe alguna presencia estatal en todas ellas.

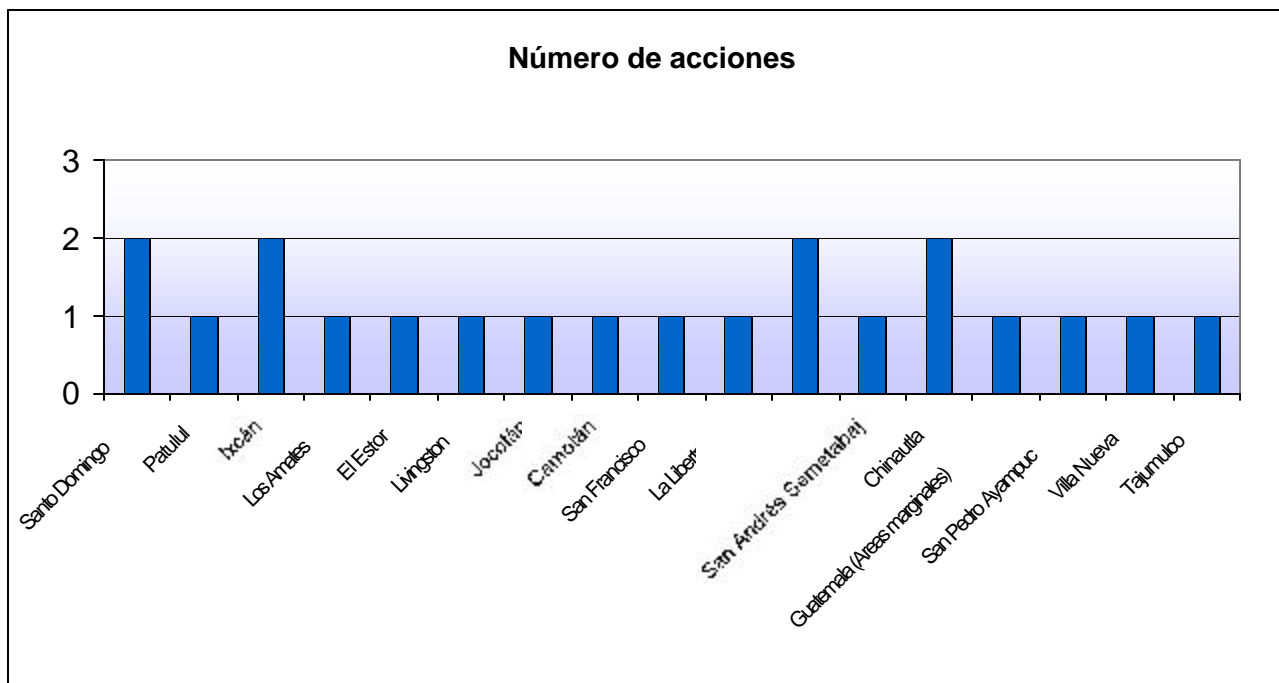
En las siguientes gráficas se desglosa la información anterior, presentándose en el eje horizontal el número de acciones y en el eje vertical el nombre de los municipios, acompañado con un listado de las iniciativas consultadas.

¹⁸ Base de Datos del PNUD/Cepredenac y otras iniciativas y proyectos consultados.

¹⁹ Informe Oficial Mitch +5. Versión para discusión. Noviembre 2003.

GRAFICA No. 1

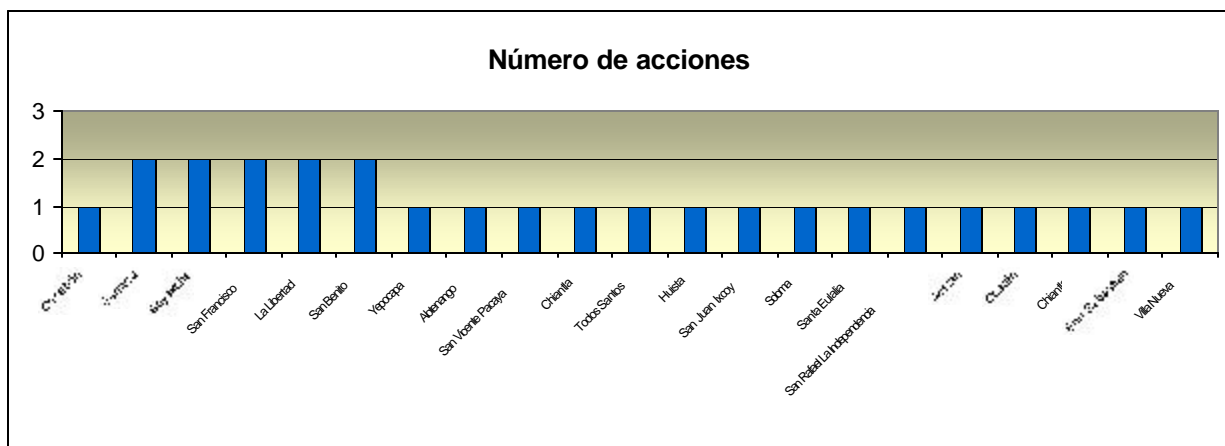
COBERTURA MUNICIPAL POR LA SOCIEDAD CIVIL



FUENTE: Procesamiento de información propia, realizada con base en información investigada y de la base de datos del PNUD/Cepredenac.

GRAFICA No. 2

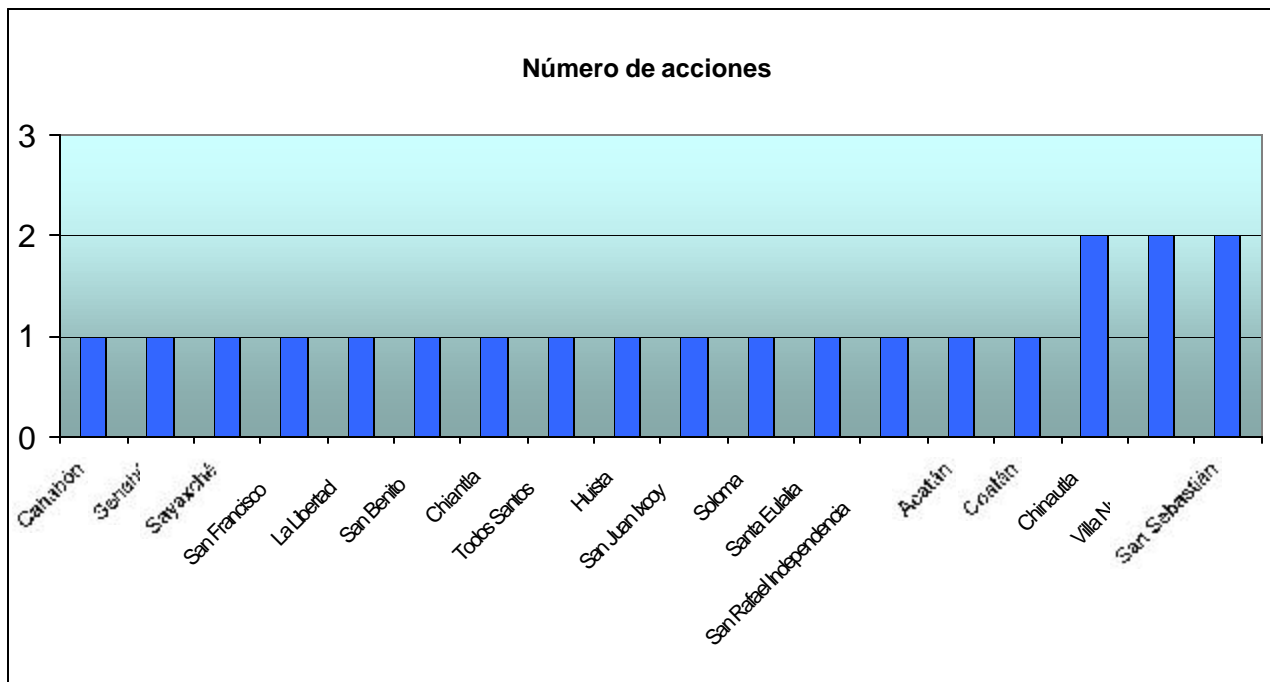
COBERTURA MUNICIPAL POR EL GOBIERNO



FUENTE: Procesamiento de información propia, realizada con base en información investigada y de la base de datos del PNUD/Cepredenac.

GRAFICA No. 3

COBERTURA MUNICIPAL POR COOPERACION INTERNACIONAL



FUENTE: Procesamiento de información propia, realizada con base en información investigada y de la base de datos del PNUD/Cepredenac.

CUADRO No. 6

INICIATIVAS EJECUTADAS POR EL GOBIERNO

No. Orden	NOMBRE DE LA INICIATIVA
01	Extensión del sistema de atención primaria en salud
02	Observación del Agua y Saneamiento
03	Reducción de vulnerabilidad social en cuencas menores de Guatemala: fortalecimiento de capacitaciones locales y sistema de alertas tempranas
04	Reforzar estructuras y sistemas de alerta temprana RELSAT
05	Fortalecimiento de las estructuras para la mitigación de Desastres –Zona piloto de San Sebastián Retalhuleu
06	Gestión Local de riesgo por deslizamientos en El Salvador y Guatemala MARLAH II
07	Prevención y control de incendios forestales PRELIF
08	Sistema de Alerta Temprana en los Volcanes de Pacaya y Fuego PREVOL
09	Capacitar la Red comunitaria de América Central en Gestión del Riesgo CARECOR
10	Disminución de la Vulnerabilidad y preparativos de desastre
11	Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en la Sierra de los Cuchumatanes

	PROCUCH
12	Sistema de Alerta Temprana en el Río Madre Vieja.
13	Reducción del riesgo asociado a desastres naturales en asentamientos del Area Metropolitana de Guatemala.
14	Reducción de riesgos en la Cuenca del Río Cuyolate.
15	Estudios para establecimiento de Cartografías SIG de Mapas de Asentamiento en la República de Guatemala.
16	Asistencia de Técnicas a Centroamérica en Riesgos Naturales.

FUENTE: Procesamiento de información propia, realizada con base en información investigada y de la base de datos del PNUD/Cepredenac.

CUADRO No. 6

INICIATIVAS EJECUTADAS POR COOPERACION INTERNACIONAL

No. Orden	NOMBRE DE LA INICIATIVA
01	Gestión de Riesgo para el desarrollo local sostenible. Iniciativa de Mitigación para Centroamérica (CAMI)
02	Fortalecimiento Municipal y Comunitario para la preparación en casos de Desastres.
03	Sistemas de Alerta Temprana en la Cuenca del Rio Chixoy
04	Incidencia de Mitigación para comunidades y municipalidades –MICAM-CAMI-OFDA-USAID
05	Proyecto Regional para la Mitigación de Desastres REMIDE
06	Recuperación Mitch y Preparación para Desastres
07	Impacto en Guatemala
08	Desarrollo integral comunitario PRODINCO
09	Cooperación Holandesas de Ayuda a Centro América CHACA. Rehabilitación después del Huracán Mitch
10	Educación Comunitaria para la Prevención de Desastres
11	Iniciativas de Mitigación para Centro América: Gestión y Preparación a la Comunidad.
12	Reducción de la vulnerabilidad de la población de los departamentos de Chiquimula y Jutiapa ante desastres naturales
13	Prevención de Emergencias y Rehabilitación
14	Elaboración de planes municipales de prevención y preparativos para emergencia
15	Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad
16	Atención de Emergencias a Familias afectadas por la sequía EMOP 10174
17	Asistencia para la Reconstrucción y rehabilitación destinada a Familias de América Central afectadas por el Huracán Mitch
18	Productive rehabilitation in zone south after Mitch storm Fase I
19	Productive rehabilitation in zone south after Mitch storm Fase II
20	Reducción de riesgo a derrumbes y preparación a desastres en asentamientos de la zona 3 de la ciudad de Guatemala afectados por la Tormenta Mitch

FUENTE: Procesamiento de información propia, realizada con base en información investigada y de la base de datos del PNUD/Cepredenac.

CUADRO No. 7

CUADRO DE INICIATIVAS EJECUTADA POR SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

No. Orden	NOMBRE DE LA INICIATIVA
01	Rehabilitación productiva en la zona sur posterior a la Tormenta Tropical Mitch - II Fase
02	Desarrollo Comunitario Microregiones II y VI – IXCAN
03	Gestión del Riesgo y vulnerabilidad en seis comunidades de las cuencas Coyolate y Samalá
04	Preparación ante la emergencia en Guatemala
05	Desarrollo Comunitario Microregiones II y VI Ixcán
06	Manejo de Riesgos y Prevención de Desastres perteneciente al programa de voluntarios de Naciones Unidas
07	Proyecto de Emergencia en 10 comunidades de la Costa Sur
08	Proyecto de Rehabilitación de los Recursos Naturales afectados por el Mitch en Tajumulco
09	Desarrollo para la micro región del departamento del Petén
10	Proceso de Rehabilitación Económica y Social
11	Fortalecimiento del Manejo de riesgos y atención a emergencias
12	Programa Regional de Prevención de Desastres – Experiencias Pilotas en El Salvador y Guatemala
13	Programa Regional para la Mitigación en Desastres –PREMIDE-
14	Defensoría Maya Q'eqchí
15	Capacitación a Organizaciones de la Sociedad Civil

FUENTE: Procesamiento de información propia, realizada con base en información investigada y de la base de datos del PNUD/Cepredenac.

En una revisión global de las iniciativas implementadas, se evidencia que las acciones en su mayor parte van encaminadas a reponer la infraestructura perdida, sin generar capacidades que permitan enfrentar con mayor éxito otro desastre similar; sin embargo existen esfuerzos en los tres sectores que apuntan hacia un nuevo enfoque, situación que se espera, se generalice.

Se observa además, que existe poca especialización en el tema de prevención, mitigación, atención y respuesta a desastres y menos aún, con un enfoque integrador alrededor de una gestión del riesgo.

Otro aspecto es la disgregación de los pocos esfuerzos existentes, con poca comunicación entre las instancias ejecutoras del gobierno y la sociedad civil en general y al interno de cada una de ellas. Pareciera que la comunicación y traslado de información solamente se da con la cooperación internacional por ser los financiadores de los procesos.

3. EL MARCO ESTRATEGICO Y LOS COMPROMISOS ASUMIDOS

3.1 Contexto General.

El “Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica” es el conjunto de compromisos de los gobiernos de la región adoptados en la “Declaración de Guatemala II, Octubre, 1999”, constituyéndose en *“el eje rector para la elaboración, actualización, adecuación y desarrollo de planes regionales en materia de Reducción de Vulnerabilidad y Desastres; Manejo Integrado y Conservación de los Recursos de Agua; y Prevención y Control de los Incendios Forestales”*^{20/}

El documento citado, como plan de acción, pretendía que fuera revisado y actualizado periódicamente, conjugándose la prevención y mitigación con la preparación y manejo de las emergencias. También se esperaba que la temática de reducción de la vulnerabilidad y el manejo del riesgo se asumiera de forma sistemática en todos los planes de desarrollo a mediano y largo plazo, en el ámbito nacional, sectorial o local.

Los componentes del Marco Estratégico incluyen acciones concertadas en torno a cinco áreas temáticas principales: Estrategias y Planes Sectoriales, Capacidades Locales para la Gestión del Riesgo, Información e Investigación, Sistemas de Alerta Temprana y el Fortalecimiento Institucional de la Gestión de las Emergencias.

Cada una de las cinco áreas contaba con una serie de elementos que le daban operatividad al enunciado respectivo.

3.2 Valoración por componente ^{21/}

- Para las **Estrategias y Planes Sectoriales** se expresa que *“todos y cada uno de los sectores sociales y económicos habrán de formular y poner en marcha estrategias y planes de reducción de vulnerabilidades y de gestión del riesgo para proteger a la población, la producción, la infraestructura y el medio ambiente”*.

²⁰ *Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica. Declaración de Guatemala II, Octubre, 1999. Sistema de Integración Centroamericana –SICA- y Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC, Página 7.*

²¹ *Las citas textuales de este apartado son tomadas del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica. Declaración de Guatemala II, Octubre, 1999. Sistema de Integración Centroamericana –SICA- y Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC.*

- ***La vulnerabilidad de la red hospitalaria, centros de salud y sistemas de agua. Preparación para una respuesta rápida ante los desastres.***

En el Marco Estratégico se estableció la definición y ejecución de estrategias y planes sectoriales, para reducir el impacto de los desastres sobre la salud de la población, especialmente de los grupos más vulnerables.

Pese a la creación del departamento de gestión de riesgo y del Plan Nacional para la Atención de Emergencias, Contingencias y /o Desastres del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, año 2003, es importante señalar que existen serios retrasos en los siguientes aspectos:

El plan se inició tardíamente durante el presente año 2,003 en relación a los compromisos del marco estratégico, por lo que es necesario caminar aún más para la reducción de la vulnerabilidad de los hospitales, centros de salud y sistemas de agua. Para ello es necesario que en el control de la infraestructura de los edificios hospitalarios supere el simple mantenimiento y se realicen estudios de vulnerabilidad física y estructural, corrigiendo aspectos como rendimiento de rampas, ventanas con vitrales, etc.

Además es importante suministrar equipo de emergencia necesario, tales como mangueras, extinguidores que en algunos centros existen en cantidad insuficiente y en otros son inexistentes.

En consulta con especialistas, se dice que el sistema hospitalario es incapaz de atender una emergencia de mediana magnitud. Por ejemplo, la sala de emergencia del Hospital General San Juan de Dios cuenta con 75 camas de adultos, repartidas entre la emergencia de medicina y cirugía. En tiempo normal, la cobertura está al 75% de su capacidad normal. En tiempo de alerta amarilla, se reduce a un 30% de ocupación a fin de tener un 60 o 70% de capacidad de respuesta.

Utilizando el 100% de los recursos del hospital, en una situación que no amerite evacuación, la emergencia tiene una capacidad de 90 pacientes, con 15 pacientes en área roja o extremadamente graves.

En la ciudad capital, la cobertura de los hospitales (dos oficiales, mas 3 del IGGS y el hospital militar) no supera las 600 a 800 personas, contrastando esto con una población que supera los 4 millones de habitantes para el departamento de Guatemala.

Es necesario también aumentar la cantidad de personal para la cobertura en salud, en forma específica para la seguridad sanitaria en agua y saneamiento, pues existen aproximadamente 2 ó 3 técnicos de supervisión rural para cada departamento. Esto indica que los resultados no serán los efectivos para el control y fortalecimiento de la seguridad sanitaria en agua y saneamiento.

- ***Estrategias para reducir la vulnerabilidad de la población -especialmente la ubicada en zonas de más alto riesgo- en cuanto a su situación alimentaria y nutricional.***

Aunque se han creado programas para fortalecimiento de sistemas de monitoreo para la detección y vigilancia alimentaria y nutricional en algunas poblaciones de alto riesgo, aún es necesario caminar para que el sistema de monitoreo y vigilancia sea más eficiente para resolver los problemas alimentarios que existen en grandes sectores de población del país.

Es imprescindible aumentar el control de la calidad sanitaria de los alimentos de producción nacional y extranjera, ya que en años anteriores fue denunciado por ejemplo, el uso de alimentos transgénicos dentro del Programa Mundial de Alimentos, aspecto que fue denunciado por el Centro de Atención Legal en Asuntos de Medio Ambiente – CALAS- y que causó problemas a la alta dirigencia de dicho programa.

Es necesario fomentar las prácticas de agricultura sostenible y establecer sistemas de monitoreo, seguimiento y alerta temprana de sequías.

De acuerdo con los compromisos del Marco Estratégico, falta impulsar:

- . Procesos a nivel municipal y local para el fortalecimiento de sistemas de monitoreo para la detección y vigilancia alimentaria y nutricional en poblaciones de alto riesgo.
- . Producción y consumo de alimentos nutricionalmente mejorados por parte de grupos poblacionales vulnerables, durante las situaciones de emergencia y rehabilitación.
- . Control de la calidad sanitaria de los alimentos de producción nacional y extranjera.

- **Realización de programas de educación en materia de prevención y mitigación**

Los esfuerzos por promover la reforma educativa no han alcanzado hasta la fecha, muchos progresos. Y aún menos en lo que concierne al riesgo a desastres y su reducción como parámetros y dimensiones del desarrollo.

En forma limitada, se han dado iniciativas para dar respuesta en caso de desastres y la elaboración de planes de emergencia en algunos centros educativos, que incluyen procedimientos de evacuación.

Sin embargo, es notoria la ausencia de una profunda reforma al plan de estudios que integre nociones del riesgo y su gestión de una manera multidisciplinaria. El futuro de las siguientes generaciones está relacionado íntimamente con la forma en que se educa actualmente, principalmente en lo concerniente al desarrollo con seguridad.

Aunque la CONRED, Cruz Roja y otras instancias han aportado al proceso, es necesario una política que incluya a la totalidad del sector educación para generar una cultura preventiva.

- **Vivienda y Asentamientos Humanos:**

La creación del Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI, lejos de ser una solución para el problema, se ha convertido en parte del mismo por las formas de corrupción y manipulación política que existen. Los pocos beneficios que han llegado a la población se hacen sin criterio técnico. Esto ha sucedido con los afectados, que luego de ser trasladados de un lugar considerado de alto riesgo, son asentados en otros terrenos de iguales circunstancias.

Un análisis reciente informa que en septiembre del 2,003, fueron entregadas por FOGUAVI unas 11 mil viviendas y 6 mil lotes con los servicios mínimos por un valor de Q 240 Millones de quetzales, que equivalen al 80% del presupuesto asignado (Q 288 Millones). Hasta septiembre solo se había ejecutado el 26 por ciento, Q75 Millones.

El atraso en la ejecución se aduce por el Director –René Lepe- a que el gobierno anterior del PAN dejó muy altos los techos de la parte que debía aportar FOGUAVI para optar a los fideicomisos de vivienda. La oposición criticó la medida como estrategia electoral, ya que el año pasado, ya en el poder, no realizaron desembolsos para subsidios de vivienda.

En el 2002 no se otorgó ningún subsidio para vivienda, mientras que este año, antes del 9 de noviembre, se planean entregar 17 mil unidades habitacionales. No se obtuvo una explicación de porqué en los bancos del sistema existían bajo ese rubro Q 290 millones, tal como contraloría lo había denunciado. ^{22/}

El catastro nacional realizado por el INFOM representa un avance en cuestión de planes de ordenamiento y desarrollo urbano y rural. Sin embargo, los estudios aún no son utilizados para la toma de decisiones políticas que benefician a la mayorías.

La CONRED está impulsando recientemente una iniciativa para legislar al respecto de una Ley de Ordenamiento Territorial. Aunque aún está en elaboración, se considera que este esfuerzo puede ser un excelente apoyo para ordenar la territorialidad del país.

De igual forma, hace falta normar la construcción de viviendas y obras civiles con base en información actualizada acerca de los valores extremos de precipitación, escorrentía, geología y sismicidad. Esto tiene que ir unida al control de la calidad de los materiales de construcción para reducir la vulnerabilidad habitacional.

²² *El Periódico y Prensa Libre, 18 de Septiembre del 2,003*

- ***Planes locales, nacionales y regional acciones para proteger y recuperar ecosistemas que reduzcan la vulnerabilidad de los mismos.***

Pese a la institucionalidad creada desde el estado, esta ha servido para generar nepotismo, corrupción y tráfico de influencias con los recursos naturales del país, principalmente con lo referente a la biosfera maya, la contaminación de fuentes de agua y las concesiones petroleras que atentan contra la biodiversidad del país.

Aun poco o casi nada se ha hecho con referencia a ubicar e identificar las zonas de frontera agrícola, las zonas de ladera, cabeceras y tramos intermedios de las cuencas, humedales; zonas marino-costeras.

No se han hecho público los bosques protectores de recarga hídrica y generación eléctrica, el control de la contaminación. De igual forma, no existe normatividad para el transporte, almacenamiento y disposición de materiales peligrosos.

- En las ***Capacidades Locales para la Gestión del Riesgo*** se propuso que “*se formularán y llevarán a la práctica estrategias y planes nacionales, coordinados al nivel regional, para fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales y locales en materia de prevención y mitigación de desastres*”

Pese a los esfuerzos que actualmente se realizan, hacen falta planes nacionales que tengan su base de coordinación en el nivel local (municipal y comunitario). Tanto las Coordinadoras Municipales como las Locales para la Reducción de Desastres –COMRED y COLRED- están aún muy limitadas en su estructura y funcionamiento.

La sociedad civil organizada y la cooperación internacional, son quienes aparentemente tienen mayor presencia en el nivel local, aunque existen limitaciones entre la cobertura geográfica y el impacto que se desea alcanzar y la que tiene el Estado.

El componente de las capacidades locales compete a todos los sectores, aunque por su propia naturaleza, interesa sobremanera a las instancias de la sociedad civil organizada y a las instancias locales.

- En relación con las acciones de ***Información e Investigación***, “*el marco estratégico prevé la realización de diversas acciones concretas destinadas a lograr un mejor conocimiento técnico-científico acerca de las amenazas naturales y antropogénidas, que conduzcan a la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres*”

Con el apoyo del PNUD/Cepredenac se han realizado acciones para contar con el inventario de información sobre amenazas y riesgos, los centros de investigación y expertos. Se han generado algunas metodologías para la producción de mapas

sobre riesgos. Aún no existe una metodología unificada para la medición de los impactos de los desastres.

La agenda de investigación pendiente gira alrededor de temas como vulnerabilidad global; capacidad de respuesta y de gestión a nivel nacional y local; medidas de mitigación (normatividad, aspectos culturales, acciones del estado) y aplicación de tecnologías disponibles para reducir la vulnerabilidad.

Estos temas deberán ser cuidadosamente estudiados, apoyados y financiados por los sectores del gobierno y la cooperación internacional para que sea utilizado posteriormente por los niveles locales. Es importante la divulgación más amplia del inventario de expertos y centros de investigación, de tal manera que estén disponibles para los proyectos que en las diferentes instancias ejecutan.

Se torna imprescindible reflexionar sobre la producción del conocimiento científico, la forma que se apropia el técnico de los mismos y la forma en que éste conocimiento llega a la población. Este proceso, idealmente, debe ser transversal a la toma de decisiones políticas.

La información cartográfica existente en su mayoría se concentra en el mapeo de amenazas, con un notable vacío en la cartografía sobre vulnerabilidad y riesgo. Las fuentes generadoras de información específica son múltiples y no existen sistemas de acopio y distribución de la misma a niveles regionales, nacionales ni locales. Actualmente la disponibilidad de información está dirigida fundamentalmente a usuarios profesionales, principalmente en el área de infraestructura.

- Para los **Sistemas de Alerta Temprana** se expresó que *“se emprenderán acciones para establecer o fortalecer los sistemas de monitoreo y vigilancia que permitan conocer y difundir con antelación suficiente y de manera confiable –la inminente ocurrencia de eventos naturales extremos que puedan ocasionar daños sociales, económicos y ambientales”*.

Los sistemas de Alerta Temprana (SAT) son estructuras operativas que integran personas, instituciones e instrumentación necesaria, con la finalidad de prever medidas de respuesta, monitoreo y control ante la eventualidad de un fenómeno natural que puede causar desastres. También tiene como propósito el salvar vidas humanas y permitir a las autoridades locales y a la población en general, aplicar algunas medidas para minimizar los daños y efectos.

Hace falta mejorar las redes de comunicación para que los SAT sean más efectivos, así como el fortalecer y elevar a nivel nacional, los esfuerzos que se realizan para establecer un sistema de monitoreo eficaz para laderas peligrosas y deslizamientos.

El número de personal capacitado es insuficiente en materia de pronóstico hidrometeorológico, fenómenos de origen geológico (sismos, volcanes, deslizamientos y maremotos). La especialización está sustentada en el INSIVUMEH, dificultada muchas veces en su coordinación entre la misma institucionalidad.

Por parte de la Secretaría Ejecutiva de CONRED (SE-Conred) El monitoreo de los fenómenos naturales se realiza fundamentalmente a través de 11 Sistemas de Alerta Temprana en igual número de ríos. 7 para inundaciones, 2 para volcanes, 1 para incendios forestales y 1 para huracanes en el Atlántico. Además es importante mencionar que existen otros tipos de SAT externos a la SE-Conred que otras instancias de la cooperación internacional y sociedad civil han instalado en puntos importantes del país.

SE-CONRED, dada sus características específicas y su fortaleza de respuesta en las emergencias, tiene acumulado la experiencia y actualización tecnológica en el monitoreo de los fenómenos naturales. El Insivumeh se convierte para el sistema en una institución de primera importancia. Además se cuenta con el apoyo de sistemas regionales e internacionales, principalmente los ubicados en Estados Unidos, específicamente para el monitoreo de las Amenazas Hidrometeorológicas.

La cartografía base está provista por el Instituto Geográfico Nacional –IGN- está plasmada en las últimas ediciones de las hojas topográficas correspondientes a 1988. Los mapas geológicos e hidrometeorológicos que a diferentes escalas generados por el ING, son los mapas base de varios estudios relacionados con amenazas.

El INSIVUMEH ha generado la mayor parte de la información cartográfica sobre amenazas naturales. Sus mapas de deslizamientos, sismología, inundaciones, vulcanología, entre otros, son el insumo cartográfico base de los estudios relacionados con amenaza, vulnerabilidad y riesgo, en Guatemala. La mayoría de esta información cartográfica está en papel y en muchos casos, son ejemplares únicos.

La CONRED posee una sección especial de Informática y Sistemas de Información Geográfica. Hasta el momento, ha generado en formato digital algunos mapas base, entre los que se destacan las coberturas de volcanes, áreas potenciales de inundación, fallas geológicas y ubicación de represas.

- Para el **Fortalecimiento Institucional de la Gestión de las Emergencias** se estableció que *“paralelamente a las estrategias para reducir las vulnerabilidades y los impactos de los desastres se emprenderán planes y acciones orientados a fortalecer y mejorar la capacidad de respuesta y la atención humanitaria ante las emergencias”*

- La visión emergencista y la gestión de riesgo.

Pese a que la CONRED posee ya un reconocimiento en Centroamérica por su capacidad de atender emergencias, es necesario señalar que actualmente desde diversas instancias, se han facilitado formas de intervención, dentro de las cuales se encuentra el enfoque de riesgo, el cual comparte el criterio que “las amenazas naturales no son sinónimo de desastre y que el riesgo que un evento –no solo natural- adquiera la dimensión de desastre, depende tanto de la magnitud de la amenaza como de las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentre un grupo social expuesto a esa amenaza”.^{23/}

Se persigue, visualizar de una forma amplia los impactos, el costo de invertir recursos en reconstruir zonas afectadas por pequeños y grandes desastres; de la significación que esto tiene para el desarrollo. También se analizan los impactos diferenciados de los desastres, asociados a escenarios de pobreza, desigualdad, exclusión, etc.

Esto plantea un cambio en la forma en que las autoridades y los diversos sectores de la población atienden los desastres, la cual se ha visto enmarcada tradicionalmente en una visión que prioriza la atención a la emergencia, en lugar de la transformación de las condiciones que la causan. Es decir, se considera importante la reconstrucción, de manera general, limitándose la atención a la infraestructura caída y una atención “emotiva” a las víctimas de los desastres, con más impacto publicitario que un verdadero compromiso que se traduzca en procesos sostenidos que originen la sostenibilidad de los damnificados.

Esto no significa desestimar la importancia del auxilio en el momento de la emergencia y la asistencia luego de superado el desastre, tarea en la cual existen prestigiosas instituciones, ya que ayudar durante o luego de la emergencia también requiere mucha experiencia y altas capacidades de los que dirigen dichas acciones.

El planteamiento estratégico del riesgo será factible si se toman en cuenta una serie de variables –la atención de la emergencia es solamente una de ellas-, la unificación de esfuerzos y la toma de decisiones al respecto de los factores que provocan la vulnerabilidad en las distintas regiones del país. Esto incluye procesos de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales, participación de la sociedad civil, el respeto a los derechos humanos y la transparencia en el uso de fondos.

Lamentablemente, la estructura institucional “emergencista” del país sigue prevaleciendo, ya que no hay conciencia del problema de la vulnerabilidad. Las

²³ *Sánchez del Valle, Rosa. Dimensión de Género en la Gestión Local de Riesgo. Participación de mujeres en el proyecto Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres –FEMID-. Enero del 2,002*

instituciones públicas y privadas reaccionan durante la emergencia y luego todo vuelve a ser lo mismo.

- Plan Local y base social.

CONRED posee un plan nacional para la prevención de desastres, pero éste todavía no ha sido lo suficientemente discutido y asumido por los sectores de la sociedad. Estos planes mencionan la preparación en previsión de desastres y la mitigación de los mismos, pero carecen de recursos. Esto provoca presiones de orden social y macroeconómico que pueden socavar la capacidad de las autoridades para disminuir el riesgo. También sucede que los gobiernos centrales, aduciendo limitaciones financieras, se niegan a asumir sus responsabilidades, delegándolas en gobiernos locales y ONG incluso, si los primeros carecen de calificaciones y recursos para asumirlas.

La participación de actores locales, el voluntariado, la reflexión colectiva respecto a la dimensión comunitaria, las condiciones de vulnerabilidad entre otros aspectos, y su vinculación al enfoque de la gestión del riesgo, hace que sea políticamente significativo visibilizar una serie de factores y contextos adversos que van desde la pobreza hasta la degradación ambiental, lo que deriva en la construcción de escenarios de riesgo.

La gestión del riesgo facilita que “los habitantes dejen de ser vistos como usuarios pasivos de servicios o ciudadanos convocados puntualmente para dar su voto sobre el siguiente gobierno local... otorga otra existencia reconocida a veces solo formalmente como ciudadanos, quienes para ser interlocutores de una gestión pública dirigida hacia la comunidad, exigen un cambio en la visión paternalista de trabajar para ellos, hacia una visión que los considera ciudadanos en ejercicio de derechos, que es donde radica la fortaleza de lo que hoy se conoce como participación ciudadana”.^{24/}

Un enfoque en riesgo –y no en el desastre- se sitúa en el núcleo del proceso de desarrollo y, por ello, el reto supera la capacidad de quienes se ocupan de gestión de desastres, por lo que se requiere que organismos de desarrollo, gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, científicos y comunidades vulnerables cooperen entre sí. Esto es en esencia, la participación ciudadana que requiere del esfuerzo y la acción conjunta.

En relación a los procesos al nivel comunitario, está comprobado que a pesar de las iniciativas internacionales, la vanguardia contra los desastres la ocupan las comunidades en riesgo, las cuales pueden enseñarnos mucho acerca de la prevención y la mitigación de desastres. La creatividad de las poblaciones no tiene límite cuando se trata de sobrevivir.

²⁴ *Ibid*

Por lo anterior, deben apoyarse los métodos de mitigación de desastres basados en la comunidad, los cuales contribuyen a definir con mayor exactitud los problemas y las soluciones porque se aprovecha la experiencia adquirida por haber tenido que hacer frente a desastres toda su vida. Estos métodos permiten aplicar tecnologías apropiadas y poco onerosas. Además, hay muchas más probabilidades que sean viables, porque son obra de la comunidad, cimentadas en la capacidad local.

Sin embargo, no todo es optimismo acrítico, ya que “la principal flaqueza de las iniciativas comunitarias reside en su alcance limitado y ampliarlo para obtener mayores resultados requiere la participación del Estado. No obstante, cabe señalar que en muchos casos, se considera que el aparato estatal forma parte del problema”.^{25/}

Un aspecto a considerar es que la cultura de disminución del riesgo no sólo debe comprender actividades de todas las profesiones relativas a los desastres y al desarrollo, sino también a las comunidades vulnerables y sus respectivos gobiernos. En ese sentido, instituciones expertas en prácticas de prevención afirman que “la riqueza por sí sola no salvará a nadie de un desastre. En cambio, se puede ser pobre y estar bien informado y preparado”.^{26/}

En estos aspectos radica precisamente la necesidad de fortalecer las capacidades de los grupos humanos, a través de programas de capacitación, formación y entrenamiento que incluyan nuevos conceptos y paradigmas acerca de la gestión social del riesgo. Lo anterior se confirma cuando los técnicos realizan estudios y los resultados se trasladan a autoridades y se quedan en algún escritorio sin darles continuidad para que la comunidad los comprenda y asuma. Una verdadera gestión social tiene como centro a las poblaciones vulnerables y un trabajo comprometido con las mismas.

Con base a lo anterior, se considera que éste componente es donde más ha avanzado el sistema. Sin embargo, predomina aún una visión emergencista y centralizada, propugnada desde la misma ley constitutiva de la CONRED, Decreto 109-96.

La capacidad de la Sociedad Civil en materia de emergencia es muy limitada, debiéndose fortalecer este tipo de acciones a nivel local, que es donde surge la primera respuesta en momentos de emergencia.

²⁵ *Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Informe Mundial sobre Desastres. Resumen 2,002.*

²⁶ *Ibid*

3.3 Las ONG y sus compromisos no escritos

Se resalta el hecho de la ausencia de un evento para la sociedad civil organizada que facilitara su involucramiento a partir de planteamientos como los que los gobiernos asumen en el Marco Estratégico.

Sin embargo, la reflexión y práctica de la sociedad civil no se han detenido, y paulatinamente se han ido asumiendo los nuevos conceptos que comprenden los desastres desde sus raíces, en su relación con los procesos socioeconómicos, políticos, culturales y ambientales que construyen riesgos y sobre los cuales hay que actuar a través de una gestión para la reducción de los mismos.

Alan Lavell afirma que *“a lo largo del Decenio, los desastres pasaron de ser vistos como productos de una naturaleza castigadora a ser el resultado de procesos de construcción de vulnerabilidad, arraigados en los procesos de cambio social y económico. El riesgo comenzó a asumir el papel de concepto predominante y los desastres ya comenzaron a verse como riesgos actualizados o no manejados. El riesgo era el problema y el desastre la respuesta natural. Hasta allí llegaba lo natural de los desastres”*.^{27/}

En ese sentido, la noción de riesgo ha sido un proceso que gradualmente está introduciéndose en los diversos ámbitos de la acción social, de ahí que el enfoque de la gestión del riesgo se refiere a *“un proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio, que corresponden a un desarrollo sostenible y proporcionan condiciones de seguridad a la población y los procesos productivos”*^{28/}. Esto significa un proceso de control sobre la construcción o persistencia de amenazas y vulnerabilidad.^{29/}

El Marco Estratégico refleja el compromiso de los gobiernos, pero el de las ONG es tácito y de naturaleza ética, por lo tanto no es algo exigible jurídica o normativamente, sino depende de compromisos ético-políticos. De acuerdo a la labor que se realiza, se pueden señalar algunos avances desde el punto de vista de las ONG:

- . Capacitación en Gestión del Riesgo
- . Experiencias prácticas exitosas en reducción de vulnerabilidades en el plano local
- . Redes de intercambio de información y unificación de esfuerzos

²⁷ Lavell, Allan. *Desastres durante una década: Lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina (1990-1999)*. Anuario social y político de América Latina y El Caribe, Año 3. San José: Secretaría General de Flacso.

²⁸ Gamarra, Luis, Gellert, Gisela y Mario Morales. *Guatemala: Hacia la gestión de riesgos a desastres en el contexto de un desarrollo sostenible*. Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP. Guatemala, 2,000.

²⁹ Se comprende que los desastres son problemas no resueltos del desarrollo, parte del modelo impuesto, cuyos efectos tienden a ser dañinos cada vez más, y en el actual momento, reforzado por los grandes tratados comerciales que profundizan el modelo de desarrollo criticado y en consecuencia, hacen más vulnerable a la sociedad.

Aún menos visible que los de las ONG, son los esfuerzos y experiencias que se realizan a nivel comunitario. Los modelos de atención a desastres y gestión del riesgo a éste nivel deberían ser sistematizados y potenciados técnicamente por los gobiernos, cooperación internacional y sociedad civil. Son las comunidades quienes primero responden ante los desastres y su experiencia acumulada es valiosa.

Como parte de los procesos resalta la creación de la Convergencia Ciudadana para la Gestión del Riesgo –COCIGER- que desde la sociedad civil organizada pretende darle un abordaje específico al tema, articulando lo mejor de las iniciativas locales, la cobertura del gobierno, la capacidad técnica de las ONG y su legitimidad a nivel local, así como los esfuerzos solidarios de la cooperación internacional. Por ser un esfuerzo naciente, toda evaluación es prematura, pero hay que observar su desarrollo con mucho interés.

4. EJES PARA EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL PAIS Y LA REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES

4.1 La institucionalidad del Estado para la prevención, mitigación y atención de emergencias

- *Su creación.*

En el contexto del Decenio para la Reducción de Desastres (DIRDN) y de los Acuerdos de Paz, se elaboraron varios proyectos de ley para la transformación del CONE en una institución más adecuada a las nuevas exigencias, y bajo una dirección civil. Fue en noviembre de 1996, en vísperas de la Firma de la Paz (diciembre de 1996) cuando se creó mediante el Decreto 109-96 la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-. El respectivo reglamento para la Ley de 1996 fue aprobado en el año 2000, a través del Acuerdo Gubernativo N° 443-2000.

Según la ley, el objetivo de la CONRED es “prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres.”

- *La Institucionalidad de la CONRED.*

El análisis del directorio institucional desarrollado por la CONRED, entre los meses de noviembre y diciembre del 2001, fue analizado por Gamarra³⁰ de la siguiente forma:

Tipo de intervención según el Directorio de CONRED

ACTIVIDAD	No.	%
Prevención y mitigación	10	14%
Preparativos para emergencias	24	34%
Atención de emergencias	26	37%
Rehabilitación y reconstrucción	11	15%
Total de instituciones	71	100%

FUENTE: Gisela Gelert , Coordinadora “Gestión de Riesgos en Centroamérica”. Pag. 115. (FLACSO, 2003)

³⁰ *Gellert, Gisela. Coordinadora. Gestión de Riesgos en Centroamérica. Iniciativas, actores y experiencias locales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. FLACSO, Guatemala, 2003.*

Lo anterior confirma que 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 gestionar sus proyectos.

En la atención de situaciones de emergencia, la intervención se caracteriza por ser, en la mayor parte de los casos, poco innovadora, irrespetuosa de la organización e institucionalidad local y debilmente potenciadora de procesos de rehabilitación social. De acuerdo a la información del 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.

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. 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.

En relación a los tipos de riesgos que se priorizan en las acciones de preparativos, se presta especial atención a los sismos, erupciones volcánicas e inundaciones. A ellos se suman 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. Sin embargo 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 emergencias, el aspecto que más se está priorizando es la creación de Sistemas de Alerta Temprana (SAT). Reconociendo que los desastres vinculados a 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, esta 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 las viviendas y de las actividades productivas, aunque son válidas para salvar vidas.

- Su financiamiento

El análisis de la disponibilidad real de recursos de CONRED en relación con el presupuesto de la Republica y de la Secretaria Ejecutiva de la Presidencia, fue analizado en año 2,001 por Gamarra de la siguiente forma:

**Presupuesto CONRED. 2003
 (En millones de quetzales)**

Concepto	Monto	%	Presupuesto Nacional	Secretarías de la presidencia y otras dependencias del ejecutivo.
Servicios personales	12,282,000.00	61.41	Funcionamiento: 15,556,442,324.00. Inversión: 9,628,174,492.00 Deuda Publica: 4,504,027,244.00	Funcionamiento: 371,504,305.00 Inversión: 1,118,926,454.00
Servicios No personales (1)	4,713,956.00	23.57		
Materiales y suministros	2,452,044.00	12.60		
Propiedad planta y equipos.	348,000.00	1.74		
Transferencias corrientes	204,000.00	1.02		
Total Aprobado:	20,000,000.00	100	29,688,644,060.00	1,490,430,759.00

(1) Servicios básicos, impresiones, viáticos, arrendamientos, mantenimiento, impuestos, vigilancia, primas de seguros.

FUENTE: Plan Institucional de Contingencia de Oxfam Internacional para la atención a situaciones de emergencias/desastres en Guatemala. Año 2003

Según los rubros presentados, el porcentaje mayor del presupuesto está asignado al rubro salarios (Servicios personales) que absorbe un 61% del total. Una distribución adecuada del presupuesto debería contemplar la descentralización del mismo, fortaleciendo financiera y económicamente las distintas coordinadoras (Regionales, Departamentales, Municipales y Locales). Estas no funcionan potencialmente, ya que los recursos no están distribuidos equitativamente, lo cual incide en la ausencia de contratación de personal profesional y la realización de procesos de formación permanentes en esos niveles.

Cuadro Presupuestario Comparativo.

Presupuesto Nacional	Secretaria Presidencia y otras dependencia del Ejecutivo.	Presupuesto CONRED	% del presupuesto de las Secretarias respecto al Nacional	% del presupuesto de CONRED respecto al Nacional	% del presupuesto de CONRED respecto de las Secretarias del Ejecutivo
29,688,644,060.00	1,490,430,759.00	20,000,000.00	5%	.67%	1.34%

FUENTE: Elaboración propia con base en consultas de publicaciones y página Web de la CONRED y otras fuentes.

- **Valoración general**

Sin la intención de realizar un análisis jurídico a la ley, lo cual escapa a los objetivos del presente documento, es importante resaltar lo siguiente: a diferencia de las legislaciones precedentes la ley ofrece un mayor potencial para trascender el carácter reactivo con que tradicionalmente se ha manejado el tema.

Aunque la ley no se dirige a la estructuración de un sistema nacional de participación amplia en el manejo de los riesgos y desastres, ofrece la posibilidad de participación de instituciones y sectores claves vinculados al tema, aunque sin definir claramente niveles de participación y responsabilidades. La subordinación que la ley establece de la CONRED al Ministerio de Defensa, es una limitante que le imprime el sesgo tradicional de tender a la reacción ante eventos y a la verticalidad y centralización en el proceso de toma de decisiones.

Ha sido ubicado también como problema, la falta de mecanismos claros para la asignación presupuestaria a la CONRED para su funcionamiento ordinario, como en el manejo de situaciones de desastres.

En cuanto a su estructura, con algunos cambios, el Comité Nacional de Emergencia – C.N.E.- de 1969, posteriormente el Comité Nacional de Emergencia –CONE- en 1981 y desde 1996 la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- siguen siendo piezas de la institucionalidad militar en la atención del desastre, que puede verse fácilmente que surge durante el conflicto armado interno, posiblemente como una pieza contrainsurgente que en este momento debería cambiar hacia una nueva forma de relaciones entre el estado y la sociedad civil.

4.2 Los Acuerdos de Paz como instrumento para disminuir la vulnerabilidad

- *Ejercicio de transición para la paz*

La libertad y la participación son ingredientes fundamentales del desarrollo humano, puesto que son parte de la ampliación de opciones que este proceso implica. El afianzamiento de la democracia es, por consiguiente, una contribución a su desarrollo humano. Después de una prolongada etapa autoritaria, Guatemala ha tenido varias elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales. Se trata de procesos libres y abiertos en los que han participado numerosos partidos políticos, en competencia que supone igualdad de condiciones legales, aunque todavía falta avanzar en el proceso democratizador.

Como parte de nuestra historia, se ubica el conflicto armado interno que se prolongó durante más de 30 años. Situaciones similares vivieron El Salvador y Nicaragua, en la región centroamericana. Ello explica que la búsqueda de la paz y de la reconciliación nacional haya aparecido como un programa regional, hacia 1987, por iniciativa de los cinco presidentes del istmo. La iniciativa, conocida como Esquipulas II, sentó las bases de negociación entre los gobiernos y las fuerzas insurgentes.

El gobierno del presidente Arzú y la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala – URNG- firmaron la paz el 29 de diciembre de 1996. Dentro de una visión de conjunto, los acuerdos constituyen una propuesta de cambio y de progreso; su cumplimiento por parte del Estado guatemalteco debería de constituirse en una garantía de consolidación de la paz y la democracia y desde la perspectiva de este estudio, en un proceso de reducción de las vulnerabilidades..

- *Sus elementos para reducción de las condiciones de riesgo.*

La relación que se establece entre las condiciones de riesgo en Guatemala con los altos niveles de precariedad, pobreza y exclusión social y las probabilidades para reducir los niveles de vulnerabilidad que pasan por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, que es considerados como un primer intento de “Proceso de Reconstrucción” después de 30 años de conflicto armado interno.

En dichos acuerdos existen elementos que se constituyen en formas de reducción de las condiciones de riesgo, entre los cuales se menciona el desarrollo rural como una estrategia integral que toma en cuenta el fortalecimiento de los actores del agro, el acceso a la tierra, el crédito y otras oportunidades productivas; el desarrollo de la infraestructura económica, social, tecnológica y financiera, la formulación e implementación de un nuevo marco legal y la protección laboral y ambiental.

Uno de los principales problemas en la generación de condiciones de riesgo en las áreas rurales, es la sobreexplotación del territorio, debido a la existencia del latifundio que produce un inequitativo reparto de las tierras en el país; el débil acceso a

los servicios básicos, asistencia técnica y los sistemas de créditos. La búsqueda de estrategias de sobrevivencia, como la migración a otras tierras o la deforestación de zonas de ladera y riberas, responde a las extremas condiciones de exclusión en las que la población rural vive.

Según Gellert, (2,003) ^{31/} existen algunos acuerdos que detallan el compromiso del gobierno central de cambiar esta situación. Por su importancia, se señalan los siguientes:

- . Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Conflicto Armado: define la necesidad de una estrategia global de reasentamiento, que supone la integración productiva de la población desarraigada, en el marco de una política de desarrollo sustentable y equitativo en las áreas de reasentamiento.
- . En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Gobierno se compromete a "...proveer tierras estatales a las comunidades que las necesiten para su desarrollo y garantiza su derecho a participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras.
- . El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria recoge los acuerdos anteriores y contiene el compromiso del Gobierno de poner en marcha una estrategia integral en el área rural que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica, y que favorezca la resolución de conflictos.

Otro elemento importante que se mencionan en los Acuerdos de paz es el desarrollo de la vivienda digna, donde el Estado se comprometió a llevar a cabo una estrecha articulación de las políticas de vivienda con políticas de ordenamiento territorial, en particular planificación urbana y protección ambiental, que permita el acceso de los pobres a la vivienda con servicios y en condiciones de higiene y sostenibilidad ambiental y del compromiso de aplicar normas en la producción y comercialización de materiales y servicios de construcción.

Así también se recoge la problemática ambiental al mencionar que la explotación irracional de los recursos biogenéticos y forestales pone en riesgo el desarrollo sostenible.

En el caso del fortalecimiento de la participación ciudadana y de los gobiernos locales, los Acuerdos son muy claros en lo que concierne al compromiso del Gobierno de fomentar y garantizar la participación, de acuerdo al marco normativo, de todos los sectores sociales y económicos que puedan cooperar en el desarrollo social, y en particular en el acceso integral a los servicios básicos.

³¹ *Gellert, Gisela. Coordinadora. Gestión de Riesgos en Centroamérica. Iniciativas, actores y experiencias locales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. FLACSO, Guatemala, 2003.*

Señala además la autonomía de los niveles locales de gobierno, y la incorporación en la gestión local de todos los actores del desarrollo. Se señala además, la necesidad de generar un proceso de ordenamiento del uso y ocupación del territorio, y a partir de él, de un proceso de planificación integral y concertada del desarrollo en los niveles, nacional, departamental, municipal y local. En ese sentido de han dado algunos avances en el marco jurídico y normativo a través de el Decreto 12-2002 del Código Municipal, el Decreto 11-2002, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y el Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización.

- ***Su situación actual.***

Los compromisos de los Acuerdos de Paz se han cumplido en forma limitada. El informe de Minugua de 1999, afirma que en tres años desde la Firma de Paz, sólo se habían cumplido 62 de los 170 compromisos que tenía el gobierno. ³²/ Es decir, que había un cumplimiento del 26% del total de compromisos del cronograma acordado; 23% en camino de cumplimiento efectivo; 15% cumplido en forma solamente inicial o parcial y 25% no habían sido cumplidos. ³³/ Esta situación en su esencia no ha variado mucho de acuerdo a los recientes informes de diversas fuentes, comprobándose que el incumplimiento se mantiene.

Paralelo a lo anterior se ha dado la intensificación de un nuevo tipo de violencia vinculado al narcotráfico, delincuencia organizada y común que ha coincidido con el fin del conflicto armado interno y el incremento de la pobreza, evitando así que la sociedad pueda percibir con claridad los beneficios del cese al fuego y de los Acuerdos de Paz en general.

4.3 Acciones de la Sociedad Civil para disminuir la vulnerabilidad

Sin pretender agotar el análisis de la participación de la sociedad civil organizada en los distintos procesos sociales del país, se desean resaltar algunos de ellos.

- ***La Convergencia Ciudadana para la Gestión del riesgo.***

Según Gellert (2003), “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 proyectos, con énfasis en distintos aspectos de la reducción de riesgos (organización comunitaria, vivienda, protección de laderas, saneamiento), pero

³² *Ibid.*

³³ *Flacso: Revista Debate 51. “A Cinco Años de la firma de la paz en Guatemala: Un balance crítico”. Guatemala. 2,002*

en términos generales existe una marcada preponderancia de los proyectos de preparativos para emergencia”. _^{34/}

Sin embargo, recientemente ha surgido la Convergencia Ciudadana para la Gestión del Riesgo –COCIGER- que se constituye en un espacio de la de la sociedad civil, que buscan combinar capacidades, experiencias y esfuerzos, para impulsar en forma coordinada, procesos y acciones que permitan responder ante situaciones de emergencia generadas por desastres, actuar sobre las condiciones de riesgo en que viven las comunidades e incidir en las autoridades a distinto nivel, para que desarrollen un papel activo y asuman la responsabilidad que tienen en la respuesta a las emergencias y la prevención de los desastres, tomando en cuenta principalmente la globalidad de la gestión de riesgos.

Un aspecto fundamental es partir de la necesidad de aunar esfuerzos para responder, en forma organizada y coordinada a las exclusiones que generan las condiciones de riesgo. La COCIGER busca construir un espacio participativo e incluyente, orientado a los sectores de la población y comunidades más necesitadas y excluidas.

COCIGER asume como marco de sus acciones, lo establecido en la Carta Humanitaria del Proyecto de la Esfera, _^{35/} el respeto a los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), la equidad de género y la realidad multicultural, multiétnica y plurilingüe de Guatemala, como la base para desarrollar sus actividades.

El espacio aglutina 14 instituciones de la sociedad civil _^{36/}, de las cuales puede señalarse que existe representatividad de cuatro grandes sectores sociales del país: de las ONG, la Iglesia Evangélica y Católica, y el sector Universitario representado en la Comisión de Desastres de Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-.

El propósito es que dentro del marco de la Gestión del Riesgo se apoye la reducción de la pobreza y generar procesos de desarrollo rural integral que impulsen y faciliten la organización, capacitación y formación a nivel local en el área de gestión de riesgo, de tal forma que se promueva la participación cualitativa y cuantitativa de la mujer y elevar la capacidad de respuesta comunitaria a través de sistemas de alerta temprana, evaluación, mitigación y reconstrucción dentro del enfoque de riesgo.

En su fase de organización, la COCIGER ha realizado las siguientes acciones:

- . Cuatro talleres interinstitucionales sobre el tema de Gestión de Riesgo
- . Un encuentro interinstitucional

³⁴ *Ibid, Pag. 109-110*

³⁵ *La finalidad de la Carta Humanitaria y de las Normas Minimas que conforman el Proyecto de la Esfera es aumentar la eficacia de la asistencia humanitaria y hacer que los organismos humanitarios asuman una mayor responsabilidad. Se basa en dos convicciones. Primero, que es preciso adoptar todas las medidas posibles para aliviar los sufrimientos humanos causados por los conflictos y calamidades y segundo, que quienes se han visto afectados por un desastre tienen derecho a una vida digna.*

³⁶ *La lista de instituciones aparecen en la carátula de éste trabajo*

- . Elaboración de los principios del espacio
- . Definición del perfil de COCIGER
- . Descripción de la institucionalidad de Convergencia
- . Análisis de Capacidades Institucionales
- . Realización de un plan operativo
- . Reuniones con mesas nacionales de El Salvador, Honduras y Nicaragua sobre los avances y propuestas sobre el tema de Gestión de Riesgo.

Paulatinamente se ha ido consolidando a través de:

- . Organización de talleres de formación
- . Seguimiento a las acciones que sobre el manejo de gestión del riesgo de instancias nacionales internacionales especializadas en el tema.
- . Elaboración estrategias de coordinación con los diferentes sectores de la sociedad (gubernamental, privado, sectores sociales, etc.)
- . Realización de procesos de incidencia varios niveles.
- . Intercambio de experiencias con esfuerzos similares a nivel centroamericano y del Caribe.
- . Establecimiento de formas de incidencia a través de los medios de comunicación
- . Discusión sobre un planteamiento desde la sociedad civil para actuar en forma coordinada en caso de desastres y emergencias.
- . Apoyo al Foro Regional de Gestión de Riesgos de la cual forma parte.

El espacio es un espacio horizontal y sus miembros participan en condiciones de igualdad, siguiéndose algunas normas generales.

Actualmente COCIGER la dirige un equipo coordinador de tres instituciones elegidas en asamblea.

El seguimiento para el próximo año se refiere a:

- 1) Elaboración y ejecución del plan operativo
- 2) Realización de acciones de incidencia a varios niveles y presencia pública.
- 3) Articulación de esfuerzos a nivel regional con el Foro Regional de Gestión de Riesgos
- 4) Procesos de formación a nivel directivo, mandos medios y técnicos
- 5) Sistematización, publicación y difusión de procesos educativos
- 6) Fortalecimiento de la institucionalidad
- 7) Articulación de esfuerzos para actuar frente a la reducción de la vulnerabilidad del país y actuación frente a las emergencias (Plan de contingencia).

- ***Otras esfuerzos realizados por la sociedad civil organizada.***

Algunas iniciativas interesantes, son las que se geraron por la Instancia de Seguimiento y Monitoreo a los Acuerdos de Estocolmo y actualmente y 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 oriental, en el caso de la segunda) como consecuencia de las condiciones de exclusión de la población. Se han incorporado a la temática un buen número de organizaciones de la sociedad civil, que tradicionalmente habían centrado su intervención en la atención de emergencias.

Sin embargo, persisten como instituciones referentes en el tema, las que tradicionalmente se han encargado de las tareas de preparativos y atención de emergencias: CONRED, la Cruz Roja y los Cuerpos de Bomberos. 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. Estas han formado alrededor de la CONRED un sistema coordinador de la actuación en casos de emergencia.

La Instancia Nacional de Seguimiento al Grupo Consultivo (INSGC) es otra 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, con las plataformas de los otros países de la región, estrategias que transformen la exclusión que configuran las condiciones de amenaza y vulnerabilidad de nuestras comunidades urbanas y rurales. El proceso de concertación generado a partir de los Acuerdos de Estocolmo fue aprovechado para presentar los postulados de transformación social, que en varios de los países se habían negociado después de las guerras civiles.

Sin embargo, esta plataforma no tuvo incidencia. Muchas de las instituciones no se incorporaron al proceso de negociación de Estocolmo, aduciendo que era una situación 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, vienen mostrando interés en incorporar la temática como un programa permanente de trabajo y promoverlo con sus contrapartes nacionales.

Cuando parecía que el proceso entraba a una etapa de aletargamiento, la hambruna de fines del 2001 volvió a poner en tela de juicio la eficacia del modelo de desarrollo imperante. Aunque sin la proyección regional del proceso post-Mitch, la sociedad civil nuevamente tomó la problemática como punto de agenda de sus reclamos de concertación y conciliación con el gobierno central, con el fin de incidir en 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 el problema de la hambruna, retoma por momentos presencia en el escenario político.

Sin embargo todavía hay dos ausencias importantes en la intervención sobre la problemática de riesgos: por un lado la de los gobiernos locales, que no participaron activamente en los procesos de negociación de los Acuerdos de Estocolmo, ni en el seguimiento y monitoreo de su cumplimiento, a pesar 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, a pesar que se han creado unidades técnicas de gestión ambiental que estarían directamente relacionadas con la reducción de las condiciones de riesgo.

Por otro lado es necesario aumentar el protagonismo de las instituciones y organizaciones ambientalistas, con las que el tema tiene una relación directa. 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 el enfoque de riesgo no se ha asumido como un insumo importante en los procesos de degradación ambiental.

- ***Otras instancias de la sociedad civil que trabajan con el tema.***

El Plan Institucional de Contingencias de Oxfam Internacional para la atención a situaciones de emergencias/ desastres en Guatemala (Facilitado por Oxfam GB y Centro Humboldt) afirma que “a partir de partir de las Inundaciones provocadas por el huracán Mitch, las organizaciones de la Sociedad Civil han realizados esfuerzos y avances importantes en la atención y manejo de desastres y en la articulación de espacios de concertación y comunicación para la gestión del riesgo. Se destaca un conjunto de organizaciones reconocidas institucionalmente por su labor vinculada a comunidades afectadas por desastres o en situación de riesgo, además que todas individualmente tienen mas de 10 años de interrumpida labor, con una planta de personal de más de 25 miembros y presupuestos anuales en el conjunto de sus distintos programas arriba de los 500,000 dólares”

El citado Plan enumera las siguiente instituciones (algunas de las cuales pertenecen a la COCIGER):

Nº	ORGANISMOS SOCIEDAD CIVIL
1	Asociación de Salud y Desarrollo Comunitario Nuevo Amanecer –ASDNA-
2	Asociación de Servicios Comunitarios de Salud –ASECSA
3	Coordinadora Indígena Nacional. CONIC
4	Asociación Coordinadora Comunitaria de Servicios de Salud. ACCSS
5	Oficina Pastoral del Arzobispado de Guatemala. OPSAG
6	Asociación Para la Promoción y el Desarrollo de La Comunidad “CEIBA”
7	CIDECA.
8	Confederación Guatemalteca de Cooperativas. CONGCOOP
9	Conferencia de Iglesias Evangélicas de Guatemala. CIEDEG
10	Fundación Para El Desarrollo Educativo, Social y Económico. FUNDADESE
11	Fundación para el Apoyo técnico en Proyectos –FUNDATEP
12	Consejo de Instituciones de Desarrollo. COINDE.
13	Asociación Guatemalteca para Emergencias. AGE
14	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala. CONAVIGUA
15	Centro de Investigación y Educación Popular. CIEP
16	Universidad de San Carlos Guatemala. USAC
17	Defensoría Maya.
18	Convergencia Civil Para la Gestión del Riesgo. COCIGER.
19	Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos. CALDH
20	Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala. COMAG.

Por lo anterior se puede concluir que aunque hay mucho trabajo por realizar, ya existen esfuerzos desde la sociedad civil que son necesarios apoyar y fortalecer.

4.4 La situación del Estado de Guatemala

- ***Estado y sociedad civil fuertes.***

Un estado fuerte es el que posee un alto grado de consenso que se refleja en la existencia de una sociedad civil fuerte, capaz de generar movimientos sociales dinámicos e influyentes y propositivos, así como la capacidad del mismo Estado para responder positivamente a las demandas que se le hacen.

Las diversas iniciativas para el cambio en el paradigma de atención de desastres, no podrían cumplirse con el actual Estado: débil, ineficiente, abrumado por un grave déficit de legitimidad, y con una muy baja capacidad política de gestión. La experiencia internacional reconoce que las sociedades industriales adoptaron estrategias de desarrollo bajo dirección estatal, lo que llevó a una enorme expansión de la magnitud y alcance de la función del Estado en todo el mundo, aunque en la actualidad la propuesta neoliberal plantea lo contrario.

- ***La inversión social.***

En el gasto público aumentó a partir de 1996 para cumplir con las metas de los Acuerdos de Paz y aunque el gasto en educación ha aumentado continuamente como proporción del PIB, no ha ocurrido lo mismo con el gasto en salud, que se estancó e incluso se redujo entre 2000 y 2002. Así, aún cuando se continuó cumpliendo con las metas de los Acuerdos de Paz, quedó de manifiesto la insuficiencia del Estado frente a los desafíos del nuevo milenio.

El gasto en vivienda ha sido inestable y, durante casi todos los años desde 1996, insignificante, a pesar que su aumento constituía un compromiso de los Acuerdos de Paz. En el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se ha reducido, desde hace más de una década, el número de personas afiliadas como proporción de la población económicamente activa.

La desigualdad en el ámbito económico y social limita seriamente las opciones y oportunidades de la población rural, de las mujeres y de los pueblos indígenas, en particular. La importancia que reviste un patrón de desarrollo rural atrasado, con el predominio de trabajo en condiciones deplorables en la agricultura, aunada al alto grado de concentración de la tierra, determinan en buena parte la desigualdad que existe en Guatemala en su conjunto.

Los resultados de la debilidad estatal para hacer frente a su función social pública, se reflejan en problemas como bajas coberturas, poca efectividad y baja calidad de las intervenciones, así como en la falta de pertinencia cultural y de género en el otorgamiento de los servicios.

- ***Debilidad de la institucionalidad del Estado.***

Es en el terreno de la institucionalidad donde se revelan más claramente las dificultades y problemas que integran la crisis de la sociedad guatemalteca. En el centro de las carencias, referidas tanto a las normas formales como a las organizaciones que aseguran su vigencia, aparece el Estado que cumple normalmente funciones de orden y cohesión en la vida en sociedad, es ámbito de negociación de intereses sociales y políticos, enfrenta y resuelve conflictos, promueve el desarrollo de la vida en comunidad y como poder soberano se relaciona en el ámbito de la comunidad internacional.

La orientación del Estado guatemalteco ha variado dependiendo del convencimiento de algunos gobiernos de la necesidad de fortalecer las fuerzas de mercado e introducir mayores elementos de competencia y desconcentración en el ámbito de las políticas y acciones públicas, lo que incluye políticas de desconcentración del poder ejecutivo, especialmente en el área de salud, reflejada en el Sistema Integrado de Asistencia en Salud y en educación, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo –PRONADE-.

La política económica ha estado orientada a convertir al Estado más en un facilitador que en un prestador directo de servicios o productor de bienes. En la redefinición del papel del Estado ha tendido a prevalecer la creencia de que los recursos públicos tienen que ser mínimos y sólo suficientes para poder satisfacer las funciones básicas de mantener el orden público y para cubrir el área de los gastos sociales. En esta perspectiva, se ha aplicado una estrategia de privatización de activos públicos.

En el ámbito de la modernización del Estado aún son varias las dimensiones importantes que están pendientes de cumplirse, todas ellas sugeridas o aceptadas en los Acuerdos de Paz. Así, el sistema judicial aún espera una profunda reorganización funcional y técnica, y están pendientes de generalizarse los cambios del Registro y el Catastro, además de aspectos substantivos de la descentralización y lo relativo al papel del Ejército en sus dimensiones claves de la inteligencia, la seguridad y el Estado Mayor Presidencial.

En relación al tema fiscal, los Acuerdos de Paz se ocuparon por un lado, de la necesidad de proveer al Estado de mayores recursos para financiar el costo de los compromisos adquiridos en los Acuerdos, y por el otro, para romper las limitaciones históricas para movilizar recursos internos y así sentar las bases de una política fiscal de mediano y largo plazo.

El Pacto Fiscal se constituyó en un medio de asegurar una política de largo plazo y para alcanzar la meta del 12% hacia el 2000. Su concreción no ha sido posible hasta el momento, por lo que se espera que el próximo gobierno logre impulsarlo en toda su magnitud.

5. LECCIONES APRENDIDAS.

Los daños causados por el impacto de los desastres se calculan por grandes cifras, que sumados a los conflictos sociales se constituyen en verdaderos frenos al desarrollo. Por sus efectos en las condiciones de vida de la gente pobre, en la infraestructura y en sectores económicos claves, su prevención y control es fundamental para elevar el nivel de vida de la población, por lo que es válido afirmar que los desastres son problemas no resueltos del desarrollo.

5.1 *La emergencia como fenómeno permanente.*

Una dificultad teórica es la diferenciación entre la condición “normal” y la de “emergencia”, y su discusión es necesario ubicarla dentro del contexto de la pobreza estructural que vive nuestra región, lo que podría colocarnos como un estado de “emergencia permanente”.

Las preguntas claves para ubicar la emergencia giran alrededor de los códigos para movilizar la ayuda humanitaria internacional, la conceptualización o codificación de lo que es desastre y el tipo de impacto que deberá tener un evento para considerarse como tal.

La situación de pobreza hace que las emergencias se conviertan en situaciones cíclicas, tal como sucede –por ejemplo- con las inundaciones en la costa sur, que año con año dejan pérdidas económicas y afectan negativamente las condiciones de vida de la población afectada. Esto deberá comprenderse en el contexto de los “pequeños desastres” que invisibilizados, también ocultan la pobreza y el sufrimiento a nivel local.

5.2 *Aumento del interés y el trabajo en el tema de riesgos en instancias de la sociedad civil organizada.*

Aunque la sociedad civil se ha respondido en los momentos de emergencia con sus propios recursos, actualmente se ha propiciado la reflexión sobre la participación coordinada y articulada de todos los actores para responder al sufrimiento de la población.

Además, se ha comprendido que el auxilio en momentos de emergencia es importante e imprescindible, sin embargo es necesario que la ayuda de tipo humanitario de el salto de calidad que la lleve de la emergencia al desarrollo, incorporando la noción de la gestión del riesgo. De ahí que las acciones de tipo

coyuntural y proyectista, deben acompañarse de una gestión que fortalezca la participación y organización comunitaria a través de iniciativas locales.

Parte de este cambio en la reflexión se debe a la evidencia de la creciente relación entre desarrollo y desastres.

5.3 Participación comunitaria.

La participación de la comunidad en la identificación de sus amenazas, 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 uno de los condicionantes de base para optimizar y dar sostenibilidad a los procesos de gestión local del riesgo.

Muchos de los esfuerzos encaminados en éste sentido presentan limitaciones para generar procesos de desarrollo. Se considera, equivocadamente, que la organización y participación comunitaria consiste en crear capacidades para la respuesta, y poco en relación a acciones para la gestión del riesgo como una forma de propiciar el desarrollo con seguridad.

5.4 La práctica de hacer desarrollo.

Aunque existen algunos avances, la práctica de hacer desarrollo no ha cambiado, lo que significa que la forma de reaccionar es la misma. Sin embargo, se ha comprobado reiteradamente en la región, que muchas inversiones “de desarrollo”, terminan incrementando el riesgo y el impacto de los desastres, limitando el logro sostenible de los procesos.

El esfuerzo deber seguir orientado a señalar que hay esfuerzos iniciales por integrar el enfoque de la Gestión del Riesgo con procesos sostenibles.

5.5 El trabajo que se realiza en los momentos de emergencia es de expertos, donde el fortalecimiento local es mínimo.

La atención de la emergencia del Mitch y los primeros años posteriores, fueron de fuerte participación de la cooperación internacional quien realizó trabajo de expertos, pero es necesario dejar fortalecidas, aún más, las capacidades locales de la población para responder en futuros desastres.

Es por ello importante aumentar el nivel de información, sensibilización y participación ciudadana en la toma de decisiones. Se constata por la experiencia, que los modelos de desarrollo impuestos, generan decisiones que afectan a las mayorías de la población, sin consultas de ningún tipo.

5.6 *En momentos de emergencia se duplican esfuerzos, los cuales son aislados sin estrategia de coordinación.*

Se estableció que en los momentos de emergencia, tanto nacional como local, los esfuerzos son aislados y se duplican al no existir una estrategia de coordinación. Esto debe ser corregido a la brevedad posible.

5.7 *El sistema educativo no consideraba el tema.*

A partir del Mitch, se han producido algunas iniciativas para incluir en el sistema educativo el tema de prevención de desastres que anteriormente no se consideraba. Es necesario seguir fortaleciendo el sistema de tal manera de fomentar en las generaciones venideras, elementos para una cultura de prevención y desarrollo sostenible.

6. DESAFIOS INMEDIATOS

6.1 GOBIERNO

- *Reformar marcos institucionales y jurídicos*

El Estado cumple normalmente funciones de orden y cohesión en la vida en sociedad, que es el ámbito de negociación de intereses sociales y políticos donde enfrenta y resuelve conflictos, promueve el desarrollo de la vida en comunidad y como poder soberano se relaciona en el ámbito de la comunidad internacional.

Lo que justifica al Estado es su capacidad de crear condiciones para la libertad, la justicia social y la seguridad de los ciudadanos. La capacidad de hacerlo depende de la manera en que se ejerce el Estado de Derecho, que se refiere, entre otras cosas, al funcionamiento acorde con la Constitución y las leyes que lo organizan. De ahí los objetivos de garantizar la legalidad, la independencia de poderes y el asegurar a los ciudadanos el respeto de sus derechos.

Lo anterior ocurre de manera sumamente débil en Guatemala. El problema es doble. Por una parte, el Estado no tiene la capacidad de garantizar la seguridad ciudadana. Por otra, se vuelve fuente de inseguridad en la medida que no se sujeta a las leyes y abusa de su poder en distintos ámbitos.

Es decir, el Estado vulnera frecuentemente su propia normatividad, al promulgar leyes o aplicar políticas inconstitucionales. Además, e igualmente grave, se observan comportamientos personales que se efectúan sin acatar las leyes, dando lugar a un ambiente de ilegalidad e impunidad.

En el diseño de un Estado moderno se propone la promulgación de muchas leyes que son necesarias pero no debe olvidarse que las buenas leyes, por si mismas, no producen buenas realidades, debiéndose buscar procesos de cambio donde converjan las normas legales y los cambios de pautas o normas culturales informales que no se ajustan –y que incluso obstaculizan las reformas legales.

- *Vincular gestión ambiental, gestión urbana y gestión de riesgos*

Pese a la existencia de un marco legal en relación a la Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, no existe una política real del gobierno central que transfiera los recursos técnicos y económicos necesarios para el cumplimiento de las responsabilidades asignadas. De manera aislada, el Instituto de Fomento Municipal –INFOM-, el Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ- o el Fondo de Inversión Social –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.

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.

Según Gamarra, Gellert y Morales (2,003)³⁷, aún ha sido débil la incorporación de la gestión del riesgo en los planes, programas y proyectos de desarrollo. A raíz del Mitch se implementaron proyectos específicos para la reconstrucción en las zonas afectadas, pero no se desarrollaron cambios en las políticas institucionales. Menos aún, se orientó la intervención a la generación de cambios estructurales para la reducción de la vulnerabilidad ecológica y social.

- ***Fortalecimiento Institucional del Estado.***

Las muchas evidencias acumuladas en la historia reciente demuestran que el desarrollo humano y sus múltiples y esperanzadoras dimensiones reclaman un Estado democrático, moderno y competente.

El compromiso básico para que sus funciones se cumplan lo constituye la reforma del Estado, es decir, comprender la necesidad de la modificación de muchas de sus instituciones, de su normatividad, de sus valores y estructuras funcionales, en consonancia con la perspectiva de la visión de nación. La reforma constitucional prevista en los Acuerdos de Paz ayudaría para este ejercicio renovador. El Estado puede ser visto como el contenido y, a la vez, el resultado de un pacto social, y como una herramienta de cambio.

En ese sentido, las instituciones del Estado son particularmente importantes en la conformación de las oportunidades que, a través de su impacto en la producción, distribución y uso de activos, facilitan el acceso a los canales de movilidad e integración social. Además, es un agente clave en cuanto que tiene un impacto directo sobre la estructura de oportunidades: en tanto regulador por excelencia del mercado y sociedad y su rol vinculante entre las mismas.

El Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible –IEPADES-, afirma que “muchas reformas sociales que se vienen implementando en la región están orientadas a reducir las atribuciones del Estado, por medio de transferencia al mercado y a la sociedad civil de gran parte de las funciones de integración, protección y cobertura de la seguridad

³⁷ Gamarra, Luis, Gellert, Gisela y Mario Morales. *Guatemala: Hacia la gestión de riesgos a desastres en el contexto de un desarrollo sostenible*. Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP. Guatemala, 2,000.

social. Bajo estas circunstancias, cabe preguntarse en qué condiciones se encuentran el mercado y la sociedad civil para responder a esos desafíos”. _^{38/}

- ***Fortalecimiento de capacidades municipales.***

En Guatemala no existen proyectos municipales que explícitamente se denominen como de reducción de riesgos, sin embargo a través del fortalecimiento del poder local, del mejoramiento de los ingresos, de la prestación de servicios, 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, se pueden encontrar experiencias municipales que directamente han buscado incidir en reducir sus condiciones de riesgo.

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. Se ha creado en el INFOM recientemente la Unidad de Ambiente, que es la responsable de brindar 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.

Es necesario impulsar esfuerzos para la reducción de la vulnerabilidad global, ya que la ausencia de planificación en los gobiernos locales es limitada. Esto provoca aglomeraciones caracterizadas por un crecimiento anárquico.

La problemática de las municipalidades es diversa: su alta politización, déficit presupuestario causado por diversas razones (mala administración, manejo politizado de los recursos, asignación tardía de los mismos, entre otras), poca capacidad técnica y profesional, etc, provocan una deficiente gestión del territorio. De ahí la necesidad de generar políticas de ordenamiento territorial, considerando no solamente el uso productivo del suelo, sino las variables relacionadas con la exposición de la población a riesgos y desastres.

- ***Reorientación del crecimiento económico y apoyo al desarrollo social.***

La pobreza y la extrema pobreza que se vive en el país y que alcanza más del 80% de su población debe pasar de ser un tema de discurso político a transformarse en una prioridad de las políticas del próximo gobierno. Se debe partir de una base fundamentada, clara, visionaria y participativa y no detenerse en acciones paliativas. Asumir esta responsabilidad histórica combatiendo las causas estructurales de la pobreza y la exclusión social que vive la mayoría de la población, ya que de no actuarse,

³⁸ Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible. *Análisis de propuestas de acciones públicas de beneficio social para sectores vulnerables. Documento para discusión. “Manual de formación en Vulnerabilidad Social”*. Guatemala, Septiembre del 2003.

pronto el país estará sumergido cada vez más en una crisis profunda en todos los ámbitos (hambruna, desempleo, conflictos sociales, etc.)

- ***Ratificación de los Acuerdos de Paz.***

Los Acuerdos de Paz deben ser ratificados como base para la reconstrucción y como agenda para la transformación del país, la cual es producto de la negociación entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

- ***Impulsar y profundizar la reforma educativa a todo nivel.***

En consonancia con el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2,003 “Guatemala, una Agenda para el Desarrollo Humano”, para construir un país sin exclusiones y con amplias capas medias es indispensable -aunque no suficiente- realizar acciones que aseguren el aumento del nivel educativo entre la población. La educación permite a las personas el desarrollo de sus facultades y potencialidades, y las prepara para aprovechar de mejor forma las oportunidades sociales que se les ofrecen, dando una respuesta más adecuada a los desafíos que deben enfrentar. En la medida en que los ciudadanos obtengan un mejor uso de sus potencialidades y un mayor conocimiento de su entorno se convertirán en personas más dinámicas y productivas.

En los inicios del siglo XXI, un país de ingresos medios como Guatemala debe aspirar a dotar con no menos de 9 años de escolaridad básica a todo niño o niña menor de 15 años. La escuela, además, debe plantearse una serie de condiciones que mejoren sustantivamente la calidad de la enseñanza, particularmente en los aprendizajes básicos: lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, idiomas y manejo de programas informáticos; y en las normas de convivencia social: participación democrática, reconocimiento y respeto a los derechos humanos, resolución pacífica de conflictos, cuidado y manejo del medio ambiente.

Es preciso también eliminar el analfabetismo entre la población adulta, particularmente entre las mujeres que viven en el campo, y entre los miembros de los pueblos mayas que poseen un menor acceso al sistema educativo.

6.2 COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- ***Apoyo al desarrollo local con enfoque de gestión de riesgos.***

Es necesario invertir en el desarrollo sostenible donde la reducción de vulnerabilidades sea un eje transversal. Es mejor invertir en la prevención y no en los momentos de emergencia. Esto significa una incorporación programática donde la emergencia y el desarrollo no estén separados. La orientación está dirigida al apoyo de procesos de

emergencia y desarrollo y la otra, a líneas temáticas específicas como agua, seguridad alimentaria, salud, educación, etc.

Se espera que los países desarrollados conciban su cooperación hacia los países en vías de desarrollo, no como una ayuda humanitaria o asistencial, sino como un derecho de hacer más equitativa la riqueza que existe en el mundo. Esto sale de la lógica de “donantes y donados” para entrar en la de “cooperantes” y “socios” en la construcción de un mundo diferente, igualitario, con mayor justicia social y equidad.

- ***Vincular acciones de atención de emergencias y de apoyo al desarrollo.***

El problema conceptual entre emergencia y desarrollo se expresa en la práctica, ya que en algunos momentos se han trabajado en forma separada y por momentos, opuesta. Sin embargo es necesario concebir la rehabilitación como una forma de apoyo a los procesos sostenibles de desarrollo.

Es importante transformar el enfoque emergencista del tratamiento del tema de desastres. Al no considerarse los desastres como evidencia de procesos de desarrollo inadecuados o insostenibles y a pesar del reconocimiento de la alta vulnerabilidad ecológica y social como factor de causa principal, el tema de los desastres se encuentra todavía inmerso en un enfoque de preparación atención y manejo de las emergencias.

- ***Fortalecimiento de las capacidades locales e institucionales de la sociedad civil.***

Se considera prioritario que la sociedad civil organizada se fortalezca para la construcción de nuevas condiciones. Para ello es necesario consolidar su capacidad de propuesta, negociación y gestión, de tal forma que participe plenamente en todos los niveles, en concertación con el Estado y los gobiernos locales.

Lamentablemente, en situaciones de desastre como lo sucedido con el Mitch, aumenta la presencia de la cooperación internacional como ejecutora y financiante, lo que genera una sustitución de las capacidades de las instituciones locales permanentes, mientras que la cooperación tiene una presencia temporal.

- ***Trascender la reconstrucción física.***

Las acciones de reconstrucción generalmente buscan devolver a la comunidad a su “estado normal” anterior al desastre para que continúe con su proceso de desarrollo interrumpido. Sin embargo, una reconstrucción de esa índole devuelve a la zona afectada a las condiciones de riesgo presentes antes del desastre, o incluso las incrementan.

De ahí que se debe trascender de procesos meramente de reconstrucción de la infraestructura por procesos más profundos de análisis de la realidad social de la población afectada.

6.3 SOCIEDAD CIVIL

- ***Adoptar estrategias de incidencia política.***

Es necesario incrementar la calidad de la agenda de incidencia, por lo que es importante mantener los temas que nos interesan en la agenda pública, así como incidir en el gobierno para la ejecución permanente de iniciativas de gestión y reducción de riesgos. Esto implica el generar estrategias que faciliten a la población transmitir sus necesidades a los tomadores de decisiones.

El enfoque de derechos se considera aquí de primer orden, de tal forma que las poblaciones exijan la atención del estado para la reducción de sus condiciones de riesgo y disminuir con ello el impacto de desastres.

- ***Fortalecimiento del trabajo local.***

Es importante incidir en los procesos internos de las comunidades para la realización de automapeos de riesgos y su involucramiento como gestores, creando redes de coordinación y apoyo a las municipalidades. Esto implica el abordaje de los siguientes temas:

- . Información cartográfica trasladada a niveles locales.
- . Ubicación de zonas de riesgo y tipo de vulnerabilidades
- . Talleres con metodologías participativas a nivel local
- . Metodología de automapeo comunitario

- ***Adoptar estrategias de coordinación con gobiernos centrales y municipales.***

La descentralización es una condición necesaria para sustentar el desarrollo rural, pero deben superarse imperativamente algunas limitaciones evidentes, que permitan dar cumplimiento a las expectativas sobre el papel potencial de los gobiernos locales en el desarrollo local. Para ello es necesario dejar claro que la descentralización requiere un poder central fuerte y una relación activa entre las instancias nacionales, regionales, departamentales y locales (pesos y contrapesos) por lo que las fórmulas que concentran un poder excesivo en un solo nivel pueden ser demasiado simplistas.

Se debe pensar también en la generación de organismos supra o multi-municipales (asociaciones, mancomunidades, redes, corporaciones público-privadas, agencias

locales de desarrollo, fondos de fomento, sistemas de transferencias fiscales descentralizados, fideicomisos de inversión y garantía entre otros.

Se debe convocar a la diversidad de agentes del territorio. Los sectores rurales pobres pueden por sí mismo desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otras determinantes del desarrollo a la que los pobres sólo accederán a través de procesos que los vinculen con otros agentes económicos y sociales.

- ***Incremento de la sensibilización y concienciación.***

Es necesario apoyar iniciativas para la producción y difusión de materiales educativos y de sensibilización a nivel local, que se constituyan en la popularización de investigaciones sobre los fenómenos que ocasionan desastres en la región. Esto deberá estar unido al aumento de la formación y capacitación a nivel comunitario, con metodologías apropiadas.

- ***Incorporación transversal de la Gestión del Riesgo en la práctica institucional de organismos de desarrollo.***

Se debe promover que la gestión del riesgo se incorpore, como eje transversal, dentro de los programas y políticas de las instituciones y organizaciones que trabajan en desarrollo, al estar íntimamente ligada a los temas urbanos y rurales, educación y salud, fortalecimiento municipal y participación comunitaria, y sobre todo al tema de medio ambiente.

- ***Intercambio de experiencias comunales.***

Se debe de buscar que las experiencias a nivel local no se traten como sistemas cerrados, reconociendo la importancia de las interrelaciones, evitando con ello el generar experiencias dispersas que no logran conectarse entre ellas para producir cambios en lo global. Toda intervención debe tomar en cuenta el espacio regional como escenario de interacción de las localidades y de las realidades urbanas y rurales.

- ***Identificación e implementación de iniciativas novedosas de apoyo a la gestión del riesgo.***

Debido al diseño de los proyectos, los plazos para su cumplimiento y las condiciones que los generan, existe poca práctica de sistematización de experiencias por parte de los sectores de la sociedad civil. Sin embargo, paulatinamente se están recuperando las experiencias que en la práctica han generado experiencias exitosas. Su identificación y el esfuerzo por generalizar los procesos realizados, con sus lecciones aprendidas, debe de hacerse más permanentemente como parte de la estrategia de intervención.

7. PROPUESTAS PARA EL FUTURO

7.1 GOBIERNO

- ***Reafirmación de compromisos con diálogo de concertación y paz.***

El cumplimiento de los Acuerdos de Paz tiene un alcance mayor a las responsabilidades concretas pactadas originalmente para realizarse en cuatro años, con un efecto que trasciende el aspecto político de mantener el rumbo esencial definido en dichos acuerdos, para lo cual no se establece plazo alguno.

El rumbo esencial deberá ser la preservación y consolidación de la paz en el país como fruto de un régimen político donde se garanticen los derechos humanos y se desarrolle una democracia no sólo representativa, sino funcional y participativa. Este es uno de los contenidos concretos del Estado de Derecho.

- ***Compromiso para reforzar la identidad cultural.***

La democracia en Guatemala debe tener un fuerte contenido cultural, de tal forma que la construcción de esa nación multicultural, pluriétnica y multilingüe, fundamentada en el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y del combate a toda forma de discriminación se una realidad.

- ***Fortalecimiento de políticas y/o programas de vivienda.***

El impulso de códigos y normas de construcción frente a los fenómenos naturales es imprescindible, ya que cada vez que sucede un desastre, se pone en evidencia el hecho de que los sistemas de construcción de viviendas de tipo formal como informal, no son adecuados frente a la realidad sísmica del país.

- ***Mecanismos de resolución de conflictos.***

En un Estado de Derecho hay que estimular alternativas tales como la mediación, el arbitraje, la conciliación y los juzgados de paz, que ayuden a evitar la congestión judicial. Es necesario acercar la justicia a la comunidad ampliando las funciones de los jueces de paz, y ensanchar las experiencias de justicia consuetudinaria en las comunidades indígenas; crear oportunidades para dirimir conflictos mediante arbitraje, y desarrollar la educación cívica y el conocimiento legal básico en relación con los instrumentos y los procesos de la justicia común.

Además de lo anterior, los procesos de búsqueda de consenso, actúan positivamente en la imagen política del Gobierno, al dar una muestra de apertura y disposición al diálogo, legitimando al sistema democrático. Sin embargo, la ganancia más importante que los ejercicios de consenso y resolución de conflictos brinda a la administración, se da en términos de gobernabilidad, pues puede contribuir a reducir, prevenir o encauzar democráticamente las reacciones potencialmente violentas.

El generar espacios de discusión contribuye a reducir la tensión social, propiciando mecanismos que faciliten o permitan, desde una simple catarsis o expresión de inconformidad, hasta una búsqueda de soluciones genuinas ante conflictos puntuales.

Propiciar espacios da la oportunidad al Gobierno de reorganizar sus políticas, reorientar estrategias y socializarlas, directa o indirectamente, con los sectores sociales. Es lo que algunos sociólogos llaman el “Efecto Oxígeno”.^{39/}

- ***Procesos de privatización y desarrollo sostenible.***

Se comprende la importancia de la propiedad privada sobre los medios de producción como pilar del sistema de producción capitalista, y que en cuanto atributo de la individualidad, es un factor de identidad, de estabilidad social, de seguridad productiva y de estímulo creativo. Pero como toda institución humana, debe tener límites, como plantea la teoría del desarrollo sostenible, para lo cual debe prevalecer el principio de que la naturaleza es un bien común, y que la vida es un don que se otorga y no se compra.

La vida no puede ser privatizada hasta un punto que infrinja la individualidad personal y el libre desenvolvimiento de las fuerzas evolutivas naturales. El ser humano y sus necesidades básicas y fundamentales no pueden ser sometidos a un régimen de propiedad ajeno y monopólico. No deben permitirse derechos exclusivos de usufructo y explotación de un elemento del medio natural que sea por definición y tradición, un recurso de utilidad pública y de beneficio común.

- ***Adopción de la carta humanitaria y normas mínimas.***

El Proyecto de la Esfera que incluye la Carta Humanitaria y sus Normas Mínimas, proporcionan a la comunidad humanitaria una herramienta práctica para una colaboración entre los diversos sectores que la hace más eficaz y responsable. Es una óptima herramienta que se tiene para la evaluación y el análisis común, la selección de grupos vulnerables, el diseño de programas y el monitoreo.

³⁹ *Thoresen, Beate; Urrutia, Edmundo. Espacios Nacionales para la búsqueda del consenso en Guatemala 1985-2000. INTRAPAZ. Colección Ciencia Política No. 2. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Rafael Landívar. (Sin año)*

De ahí que se considera como un apoyo para que los esfuerzos humanitarios que se realicen, aumenten su efectividad y la calidad de ciertos aspectos del trabajo y el modo de incidir significativamente en las vidas de las personas afectadas por un desastre.

- ***Compromiso de lucha contra la corrupción.***

Por corrupción se entiende el alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones y en el manejo de recursos públicos, irrespeto a la legalidad y a la vez, existencia de normas legales ambiguas y permisivas, carencia de control y del escrutinio ciudadano, así como conflicto de intereses entre los administradores de la cosa pública.

En ese sentido, debe asegurarse la información y el libre acceso a la actuación de los funcionarios públicos en las transacciones o gestiones que el Estado realiza, como garantía de transparencia y probidad en relación con el interés de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios informativos y otros sectores interesados. Se justifica plenamente la continua incorporación a la legislación nacional las convenciones y compromisos internacionales que se relacionan con la lucha contra la corrupción.

La falta de prioridades claras en el gasto público, la incapacidad para evaluar las acciones gubernamentales tanto en lo que respecta a sus efectos así como el desempeño de los funcionarios públicos, la ausencia de control institucional y ciudadano, facilitan los actos de corrupción.

Todos los años es común que los medios de comunicación masiva realicen señalamientos de corrupción para funcionarios públicos sin que exista la posibilidad de aclarar la veracidad de dichas acusaciones, ya que no existen mecanismos adecuados para la rendición de cuentas. Por lo demás, nunca se habla de los corruptores, los que compran voluntades y utilizan el tráfico de influencias.

El asumir una lucha frontal contra la corrupción debe ser uno de los compromisos prioritarios del próximo gobierno.

7.2 COOPERACION

- ***Reforzar el compromiso social y la lucha contra la pobreza.***

En Guatemala, el conflicto armado interno y luego la fase de transición hacia la paz, han demandado una importante cuota de atención de la cooperación internacional para el desarrollo y asistencia humanitaria, al grado que durante la época del conflicto, los desastres ocuparon un segundo plano en la agenda de los citados entes.

En el actual momento, la atención se ha centrado en los desastres socio-naturales, pero aun están latentes dinámicas que apuntan hacia el conflicto social como el desempleo,

la exclusión social, la pobreza, la violación de derechos humanos y constitucionales; que aunque no necesariamente desemboquen en un nuevo conflicto bélico, son potenciales amenazas para la estabilidad social.

- ***Trascender la visión de proyecto y asumir una visión de proceso.***

Las agencias de cooperación vienen haciendo intentos de incorporación del tema de la Gestión del Riesgo como un componente más de sus actividades, sin embargo en muchas todavía son proyectos aislados de sus agendas de desarrollo, que 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 al tema.

Se debe evitar la visión cortoplacista, de intervención puntual y coyuntural, sin tomar en cuenta los procesos de desarrollo del país.

Es necesario por ello partir de una lectura de los procesos históricos, tanto internos como externos a la comunidad, generadores de la problemática de exclusión. Muchas veces se interviene a partir de productos aislados, con metas concretas, tiempos predefinidos y limitados y con una débil coordinación con otros actores presentes en la misma comunidad. Las intervenciones tienen una visión proyectista, con esas características no llegan a generar procesos sostenibles, por lo que es necesario una visión de proceso que fortalezca la institucionalidad local y la integre a espacios sociales mayores.

- ***Adoptar mecanismos concertados de rendición de cuentas.***

Muchas veces la intervención de la cooperación internacional a través de ONG y gobierno es en forma desordenada. Posterior a un evento como el Mitch, es difícil saber con exactitud el monto de los proyectos implementados, hacia dónde se dirigieron, en qué temas se concentraron, qué problemas encontraron, qué impacto tuvieron, qué lecturas positivas se obtienen. Esto obliga a adoptar mecanismos de rendición de cuentas.

- ***Creación y fortalecimiento de las capacidades locales.***

Las condiciones de riesgo tienen su incidencia temporal y espacial a nivel local. Es en este nivel que se deben orientar principalmente las estrategias de gestión del riesgo, fortaleciendo las capacidades locales, y generando procesos participativos de análisis de las condiciones de riesgo, de planificación y de puesta en marcha de medidas de prevención y mitigación.

Sin embargo, Gamarra, Luis (2,003)⁴⁰/ afirma que se debe reconocer que muchas veces son las políticas nacionales y regionales las que contribuyen a la generación de las condiciones a nivel local. Por ello se requiere una identificación de la problemática a los niveles micro, pero una definición de estrategias concertadas nacionales y regionales que logren incidir en lo local.

7.3 SOCIEDAD CIVIL

- ***Apoyo al desarrollo de capacidades locales a través de la participación comunitaria.***

A partir del Mitch se comprendió la importancia de la organización local, pero esto no deberá estar limitado a la formación de estructuras de respuesta a la emergencia. Deberá trabajarse de tal forma que se transformen las condiciones a nivel local, donde las comunidades son las principales agentes del cambio. Los desastres cotidianos también pueden prevenirse en forma cotidiana.

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 uno de los condicionantes básicos para optimizar y dar sostenibilidad a los procesos de gestión local del riesgo.

A través de la participación comunitaria se fortalece el poder local, entendido como la suma de capacidades de los distintos actores al interior de una comunidad. La Gestión del Riesgo, en el fondo, es un proceso que requiere de 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).

Sobre lo anterior debe tener especial preocupación las ONG, asociaciones y otro tipo de organizaciones sociales con influencia comunitaria, ya que generan capacidades a nivel comunitario, lo cual es una garantía de éxito para la reducción de vulnerabilidades.

- ***Impulsar los procesos de auditoría social.***

Auditoría Social se define como “un proceso de acompañamiento social, gradual y progresivo que las fuerzas sociales hacen a través del desarrollo de propuestas, monitoreo, verificación y fiscalización cualitativa y cuantitativa del cumplimiento de los

⁴⁰ *Gellert, Gisela; Gamarra, Luis. La trama y el drama de los riesgos a desastres. Dos estudios a diferente escala sobre la problemática en Guatemala. Guatemala, FLACSO 2003*

compromisos políticos contraídos por las autoridades del Estado, los partidos y sus candidatos en campaña política, con las organizaciones de la sociedad civil. Proceso que se inicia desde la propuesta electoral de los candidatos, que luego como funcionarios públicos, enuncian y formulan políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de Estado”. _^{41/}

En ese sentido, existen algunos procesos generados desde instituciones de la sociedad civil, como el Sistema de Monitoreo y Fiscalización (M&F) para los fondos públicos de inversión, surgido a través del Consejo de Instituciones de Desarrollo –COINDE-

El sistema mencionado une los procesos de monitoreo y la fiscalización, entendiéndose el primero como el procedimiento de recopilación ordenada y preparada para el análisis, mientras que la segunda consiste en tomar acciones concretas como resultado de la información proporcionada al momento del monitoreo, lo que permite hacer correctivos, prevenir o preparar condiciones. _^{42/}

Se considera que las ONG y organizaciones locales, deben aumentar su vigilancia y participación en los procesos de licitación y otorgamiento de concesiones a corporaciones transnacionales o empresas locales, así como intervenir en el seguimiento de los estudios de impacto ambiental de las obras de explotación de recursos o desarrollo de infraestructura a nivel local. Los estudios deben dejar de ser percibidos como un requisito burocrático y para transformarse en un espacio de incidencia y un instrumento de control social y gestión ambiental ciudadana.

- ***Seguimiento al cumplimiento de los Acuerdos de Paz.***

Como agenda básica para la transformación de las vulnerabilidades del país, la sociedad civil debe rearticular sus esfuerzos en instancias que le den seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, así como para la presentación de propuestas y negociación con el gobierno y la cooperación internacional.

- ***Compromiso con la carta humanitaria y normas mínimas.***

Las ONG y otros organismos de la sociedad civil deben profundizar la carta humanitaria y sus normas mínimas y acorde a ello, asumir un compromiso frente a las víctimas de cualquier situación de desastre.

El compromiso tendrá que incluirse dentro del ámbito de la planificación de programas, el monitoreo y evaluación, la preparación para casos de desastre y principalmente en los procesos de abogacía e incidencia, enfocado en los Derechos Humanos, especialmente en el principio del derecho a vivir con dignidad.

⁴¹ Coordinadora Si ¡Vamos por la paz!. Hacia el Empoderamiento Ciudadano: Metodología para implementar procesos de Auditoría Social. Guatemala, 2001

⁴² Consejo de Instituciones de Desarrollo –COINDE- El sistema de Monitoreo y fiscalización (M&F) para los fondos públicos de inversión. Guatemala, 2000.

- ***Compromiso con los más vulnerables.***

Dede existir un compromiso para que el proceso a nivel comunitario se construya a partir de principios de solidaridad, gradualismo, participación y fidelidad a las raíces culturales de cada localidad, priorizando los principales problemas de la población más vulnerable del país.

- ***Compromiso con uso adecuado de recursos.***

Se menciona reiteradamente que Guatemala tiene un estado corrupto, ya que muchos sectores se mueven bajo una doble moral, donde el discurso no es coherente con la práctica.

Es por ello, que es de primordial importancia asumir desde el sector social, la responsabilidad de realizar un uso adecuado de los recursos, de tal forma que el mensaje que se transmita a las comunidades sea de solidaridad, apoyo mutuo, honestidad y transparencia, eliminando la visión utilitaria que contradice el principio “sin afán de lucro” que sustenta el accionar de muchas ONG.

8. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- 8.1 Base de Datos del PNUD/Cepredenac y otras iniciativas/proyectos consultadas.
- 8.2 Coordinadora Sí ¡Vamos por la paz!. **Hacia el Empoderamiento Ciudadano: Metodología para implementar procesos de Auditoría Social.** Guatemala, 2001
- 8.3 Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. Los nuevos senderos de la descentralización. Para que conste. **Experiencias de apoyo a la descentralización, el desarrollo municipal, el poder local y la participación ciudadana.** Guatemala, 2001.
- 8.4 Consejo de Instituciones de Desarrollo –COINDE- **El sistema de Monitoreo y fiscalización (M&F) para los fondos públicos de inversión.** Guatemala, 2000.
- 8.5 Consejo de Instituciones de Desarrollo –COINDE- **La Cooperación al Desarrollo en Guatemala 1996-2001.**
- 8.6 El Periódico y Prensa Libre, 18 de Septiembre del 2,003
- 8.7 El Proyecto de la Esfera. **Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre.**
- 8.8 FLACSO: Revista Debate 51. **A Cinco Años de la firma de la paz en Guatemala: Un balance crítico.** Guatemala, 2002.
- 8.9 FLACSO: Revista Debate 47. **Enfoque sobre el desarrollo sostenible.** Guatemala. 1999
- 8.10 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. **Informe Mundial sobre Desastres. Resumen 2,002.**
- 8.11 Galvez Borrell, Víctor. **Participación social y poder local en Guatemala. Guatemala,** FLACSO 2,002.
- 8.12 Gellert, Gisela. Coordinadora. **Gestión de Riesgos en Centroamérica. Iniciativas, actores y experiencias locales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Guatemala,** FLACSO 2,003.
- 8.13 Gamarra, Luis, Gellert, Gisela y Mario Morales. **Guatemala: Hacia la gestión de riesgos a desastres en el contexto de un desarrollo sostenible.** Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP. Guatemala, 2,000.

- 8.14 Instituto Nacional de Estadística –INE-, 2001
- 8.15 Informador Rural, **Boletín Semanal de la Plataforma Agraria No. 40**, semana del 28 octubre al 03 Noviembre de 2003.
- 8.16 Informe Oficial Mitch +5. **Versión para discusión**. Noviembre 2003
- 8.17 Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible. **Análisis de propuestas de acciones públicas de beneficio social para sectores vulnerables. Documento para discusión. “Manual de formación en Vulnerabilidad Social”**. Guatemala, Septiembre del 2003.
- 8.18 Lavell, Allan. **Desastres durante una década: Lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina (1990-1999)** Anuario social y político de América Latina y El Caribe, Año 3. San José: Secretaría General de Flacso.
- 8.19 Sánchez del Valle, Rosa. **Dimensión de Género en la Gestión Local de Riesgo**. Participación de mujeres en el proyecto Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres –FEMID-. Enero del 2002.
- 8.20 SEGEPLAN. Estrategia de reducción de la pobreza.
- 8.21 Sistema de Integración Centroamericana –SICA- y Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central –CEPREDENAC- **Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica. Declaración de Guatemala II**, Octubre, 1999.
- 8.22 Sistema de Naciones Unidad en Guatemala. Informe de Desarrollo Humano 1999. **Guatemala: El rostro rural del desarrollo humano**
- 8.23 Sistema de Naciones Unidad en Guatemala. Informe de Desarrollo Humano 2,000. **Guatemala: La fuerza incluyente del desarrollo humano**.
- 8.24 Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Informe de Desarrollo Humano, 2001. **Guatemala: El financiamiento del desarrollo humano**.
- 8.25 Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Informe de Desarrollo Humano, 2002. **Desarrollo humano, mujeres y salud**
- 8.26 Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Informe de Desarrollo Humano, 2003. **Guatemala: Una agenda para el desarrollo humano**.

- 8.27 Thoresen, Beate; Urrutia, Edmundo. **Espacios Nacionales para la búsqueda del consenso en Guatemala 1985-2000.** INTRAPAZ. Colección Ciencia Política No. 2. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Rafael Landívar. (Sin año)

LISTA DE INSTITUCIONES CONSULTADAS ⁴³/

INSTITUCIONES DE LA CONVERGENCIA CIUDADANA PARA LA GESTION DEL RIESGO –COCIGER- Y OTRAS INSTANCIAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

- 1) Asociación Comunitaria Coordinada en Servicios de Salud –ACSS-
- 2) Asociación de Salud y Desarrollo Comunitario Nuevo Amanecer –ASDNA-
- 3) Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral –AEPDI-
- 4) Asociación IDEAS
- 5) Asociación para la Educación y el Desarrollo –ASEDE-
- 6) Centro de Formación en Educación Popular –CEFEP-
- 7) Comisión de Desastres de la Universidad de San Carlos.
- 8) Conferencia de Iglesias Evangélicas de Guatemala –CIEDEG-
- 9) Consejo de Instituciones de Desarrollo –COINDE- (ASDNA-ASEDE)
- 10) Cooperación Mesoamericana para el Desarrollo y la Paz –COMADEP
- 11) Fundación ANDAR
- 12) Fundación para el Apoyo Técnico en Proyectos –FUNDATEP-
- 13) Oficina de Pastoral Social del Arzobispado de Guatemala –OPSAG-
- 14) Pastoral de la Tierra – Diócesis de San Marcos
- 15) Servicios a Programas de Desarrollo e Investigación –SEPRODI-

INSTANCIAS DE GOBIERNO Y SUS COOPERANTES

- 1) Gerencia de Gestión de para la reducción de riesgos de CONRED (OEA FEMID/GTZ; Ministerio de relaciones exteriores de Alemania Unidad de trabajo “Ayuda Humanitaria”; PNUD; ASDI.
- 2) Instituto de Sismología, Vulcanología y Meteorología –INSIVUMEH- (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional –JICA-; Instituto Tecnológico de España –ITGE-; Agencia española de Cooperación Internacional -AECI)
- 3) Ministerio de Salud pública y atención social PRRAC; Unión Europea
- 4) Min/Agricultura Ganadería y Alimentación –MAGA-; Gobierno de los países bajos, Gobierno de Guatemala.
- 5) OPS/OMS – Ministerio de Salud/ Unidad de Gestión de Riesgos (ASDI)

⁴³ Se presentan aquí integradas las instituciones consultadas en el registro del PNUD/Cepredenac así como las que recogieron con la Convergencia Ciudadana para la Gestión del Riesgo –COCIGER-

**ONG's INTERNACIONALES, GOBIERNOS DONANTES Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

- 1) Acción contra hambre Guatemala
- 2) CAMI – USAID
- 3) Catholic Relief Services CRS. Guatemala
- 4) CARE Guatemala
- 5) CARE USA
- 6) CIDA
- 7) Conserjería en Proyectos Guatemala PCS
- 8) Corporative Housing Foundation –CHF-
- 9) Cruz Roja Americana
- 10) Cruz Roja España (CRE)
- 11) Cruz Roja Guatemala CRG
- 12) Cruz Roja - Publico Holandés
- 13) DISPECHO
- 14) Embajada de Gran Bretaña
- 15) Fondo de las naciones Unidas /infancia UNICEF.
- 16) Gobierno Vasco
- 17) Impact Grand Canadá España
- 18) Médicos sin Fronteras, Sección Suiza Guatemala
- 19) Netherlands ACT - ONG Holandesas / Movimiento de Iglesias Holandesas
- 20) OFDA
- 21) OEA-Gobierno de Irlanda.
- 22) Programa mundial de Alimentos Guatemala –PMA-
- 23) Visión Mundial Guatemala

A N E X O S

1. TESTIMONIOS DE PERSONAS AFECTADAS POR EL HURACÁN MITCH

- TESTIMONIO 1: Experiencia de un desastre: El Mitch
- TESTIMONIO 2: La experiencia de un desalojo
- TESTIMONIO 3: Criterios para hacer política desde la comunidad
(Experiencias de organización en comunidades post
Mitch

2. CUADROS DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN (Según la base de datos del PNUD/Cepredenac.

3. SÍNTESIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS GOBIERNOS DE LA REGION EN EL MARCO ESTRATEGICO

ANEXO 1

TESTIMONIOS DE PERSONAS AFECTADAS POR EL HURACÁN MITCH

ANEXO 1

TESTIMONIOS DE PERSONAS AFECTADAS POR EL HURACÁN MITCH

TESTIMONIO 1

EXPERIENCIA DE UN DESASTRE: EL MITCH

“Cuando estábamos por aquí cerca, nos dieron lotes, subsidio y todo, pero no todos se quisieron ir. Había unas familias necias que se quisieron quedar ahí. Hace como un año y medio, en un invierno se derrumbó. Y dónde se había derrumbado la primera vez, vivía el que era el presidente y el tesorero del comité. Cuando sucedió toda la situación, un 1º. de noviembre, me levanté temprano y llegó conmigo una señora llorando porque no tenía ya nada. Había derrumbe tras derrumbe. Levanté a mi familia y a sacarlos a todos. Les dije:

- Bueno, Germán, Picholá, para fuera todos porque esto no va a aguantar y alguien se puede morir. Salgamos.
- No, nos quedamos aquí por nuestras cositas.
- Olvídense de las cosas. Vámonos para arriba, porque es peor que mañana usted esté llorando la muerte de un niño.

Los convencí y salimos todos. Y todos desde arriba viendo el barranco, viendo sus cosas que se habían quedado abajo. Yo entre mis bienes, lo que más lamentaba era una mi “tele” vieja, así de grande. Pensaba: “ya mero que bajo a traer mi tele”. Uno todavía pensando en sus cosas materiales. Y todos así, tristes viendo todo. A mi lado estaba mi vecino, Nayo que se ponía a llorar. Si le decía “no llore”, creo que más lloraba.

Toda la gente llevó sus cositas a las “covachas” de Picholá y de German porque creían que era las más seguras. Ellos querían resguardar sus cosas. Lo bueno es que salimos. Algunos pensaron “mejor regresemos, cuando pase la lluvia”. Cuando empezó un ruido; es increíble ver eso usted, toda la gente gritó. Yo me quedé viendo cuando el derrumbe agarró la pila [*de piedra y concreto*] como que era una pelota de plástico. La tiró en el aire hasta el otro frente del barranco. Al rato, quedaron pedacitos de la pila. Donde toda la gente guardó sus cosas, ahí fue el derrumbe. Allí hubieran muerto ese día como 18 gentes si no las sacamos a tiempo, porque eran de esas familias que hacen hijos como marimba”

“Nos trasladaron a un refugio con la Iglesia Evangélica y nos estuvimos allí, pero toda la gente estaba con cara de lástima, de tristeza. De ahí que nos dijeron que la Iglesia Católica tenía un centro de la juventud y que ahí íbamos a estar más cómodos, ya que

en la Iglesia Evangélica tenían sus cultos y nos teníamos que salir, además teníamos tirados todos nuestros “cachivaches”.

“Nos ubicamos en el Centro de la Juventud de la Iglesia Católica. Creo que estábamos heridos, pero no de muerte. Toda la gente nos llevaba “olladas” de comida, aunque es una cosa que no se debe hacer, pues todas las personas con su buen corazón nos llevaban de todo. Al vernos nos decían “coma usted” y llega otro “coma”. Y uno come agradecido, pero eso lleva a un problema digestivo. Eso es una cosa que yo aprendí. Estando ahí, hablé con el Padre y le dije:

- Mire Padre, toda la gente viene con comida, con ropa. Nosotros agradecidos, pero por qué mejor no coordinamos a la gente. Que los voluntarios de nuestro mismo asentamiento vayan juntando la comida y luego se nos da un poco a cada uno y en los horarios normales de comida, porque de lo contrario los baños no se van a ser suficientes para tantos niños o personas grandes que tengan diarrea.

- Buena idea “mijo”, desde éste momento te quedas encargados de organizar todo esto –dijo el Padre-. Y empezamos a organizar todo eso. Por esa y otras experiencias, cuando llegan conmigo, lo primero que les digo es: Organicémonos. Primero organizarse.

“Por las experiencias pasadas hemos aprendido mucho a organizarnos. Creo que tenemos experiencias en casos de emergencias”.

(Comunidad Brisas de San Pedro 1 y 2, San Pedro Ayampuc, Guatemala)

**Sistematización de Experiencias
Area de Gestión de Riesgo
Oficina de Pastoral Social del Arzobispado de Guatemala –OPSAG**

TESTIMONIO 2

LA EXPERIENCIA DE UN DESALOJO

“Nuestro traslado fue crítico, por que fue el desalojo en Villa Hermosa. Tuvimos una semana de cobertura en la prensa, radio y televisión. Fue en julio del 2,001. Vamos para dos años de estar aquí. Nosotros estábamos en la línea férrea. El problema de nosotros es que estábamos en un área que aparentemente era bonita, pero teníamos riesgo de inundación porque era un como hoyo. Yo vivía en una hondonada, en un hoyo con otras 15 familias en línea que si hubiera habido una inundación, quizás solo salvamos la vida, pero las casas se van, porque era un hoyo. Además el terreno era arenoso”.

“Yo tenía un seguimiento, ya teníamos pláticas con el dueño del traslado, que él nos recibía con o sin la ayuda del gobierno, nos tendía la mano. Pero cuando fue el desalojo, llegó de improviso a mi no me notificaron ni dos ni tres, ni treinta días antes. Eso fue completamente ilegal. El desalojo fue ilegal, porque nosotros lo hubiéramos aceptado si nos hubieran dado tiempo no hubiera pasado como pasó”.

“No hubo ningún tipo de negociación previa, sin aviso nos cayeron ese día. En el momento negocié con el fiscal y la jueza. Pero a la jueza le constaba que yo llegaba seguido con ella a pedir información de que si nosotros teníamos desalojo o había algún procedimiento legal para desalojo y nunca me dijo nada. O sea que si yo quería saber si había abierto algún expediente para desalojo y me dijo que no. El desalojo significó que nos sacaban o nos sacaban”.

“Al momento lo que hice fue comunicarme con el dueño de aquí y con las autoridades de FOGUAVI (Fondo Guatemalteco para la Vivienda). Gracias a Dios hubo esa comunicación, ya que fue como a las diez de la mañana en que llegó la policía. El antimotines quería sacar a la gente a la fuerza y la mayoría de la gente no se estaba oponiendo. A las tres de la tarde recibí una comunicación de que sí nos aceptaban aquí, ya con subsidio”.

“Los políticos dieron ofrecimientos, CONRED (Coordinadora para la Reducción de Desas-tres) nos dijo que iban a dar láminas, parales, pedrín, arena para hacer un cuartito. Dijeron que no tenían recursos y salen en la televisión ofreciendo esto y lo otro. No nos dieron pero ni siquiera un galón de agua para toda la gente. Yo pedí sanitarios portátiles. Ahí tengo los documentos recibidos por la secretaría ejecutiva del gobierno”.

“Aquí (donde estamos ahora) toda ésta calle era un mercado, toda la gente con sus cosas tiradas, “era puro terremoto”. Nos venimos de allá desalojados a tirar todo aquí.

Gente que aquí cargando subió todo a los terrenos de allá arriba, para ir levantando su casa”.

“No es solamente decirle a la gente “están en riesgo”, sino decirle a la gente “aquí está un lugar, con agua, luz, drenajes”. Además los preparo, los acompaño. En realidad, cualquiera le puede decir que usted está en riesgo, pero no le dicen “aquí hay un lugar, aquí hay papeles y todo”.

“Nosotros no fuimos violentos con el desalojo. Hasta el Fiscal del Ministerio Público llevó a sus hijos el último día a ver como estábamos nosotros. El les dijo a sus hijos: -“Miren ustedes como viven y como vive esta gente-“.

Hasta tamales nos llevaron”

(Comunidad Brisas de San Pedro 1 y 2, San Pedro Ayampuc, Guatemala)

**Sistematización de Experiencias
Area de Gestión de Riesgo
Oficina de Pastoral Social del Arzobispado de Guatemala –OPSAG**

TESTIMONIO 3

CRITERIOS PARA HACER POLÍTICA DESDE LA COMUNIDAD (EXPERIENCIAS DE ORGANIZACIÓN EN COMUNIDADES POST-MITCH)

- 1) “Todo lo que venga para ayuda de la comunidad es bienvenida”.
- 2) “Primero vemos el bienestar general, que sea concreto”
- 3) “El beneficio que sea primero para nuestros niños. Ellos son los que van a heredar la colonia. La ayuda que venga es para los niños y la juventud”.
- 4) “Luchar por tener las condiciones mínimas de dignidad de vida”.
- 5) “Que los que trabajan en partidos políticos cumplan lo que dicen. Que no sea solo ofrecimiento”.
- 6) “Un buen líder comunitario hace transparente lo que se está ofreciendo, sin negociaciones secretas. Es una estrategia que debe aprenderse”.
- 7) “Políticamente hay que saber llevar el juego, pero buscando el beneficio de la comunidad, que se lleve a la realidad sin ofrecimientos. Si se hace política que se busque el bienestar de otros, no solo el de uno”.
- 8) “Las instituciones políticas no son las malas. Los malos son quienes las dirigen, las malas decisiones, el que no cumplan la política que los llevó al gobierno”.
- 9) “Analicemos esto –le dije a un vecino- en el fútbol usted le va a los cremas y yo soy rojo, pero siempre hemos sido amigos. Y usted es católico y yo también católico, qué bueno, pero si hay otro evangélico también lo respeto. Si yo le voy a un partido político y usted a otro, es igual. Lo importante es que nos respetemos, sin agredirnos. En realidad no somos enemigos, ya que debemos unirnos y tomar las mejores ideas para el bien de todos”.
- 10) “Estamos conscientes de que lo que hemos logrado es obligación del gobierno, pero si en las colonias, en las comunidades no nos organizamos y tocamos puertas, nunca se nos van a abrir”.
- 11) “Creo que la base para participar en política es el temor a Dios, es la base fundamental de todo, porque si yo tengo temor de Dios no le hago daño a mi prójimo. Todo se logra si Dios quiere”.
- 12) “La base de la política es respetarme a mí mismo. Si así lo hago, es fácil respetar a los demás.
- 13) “Lo primero es que la gente lo vea trabajar a uno. Luego la misma gente lo buscan a uno.
- 14) “Aquí ha habido personas que han trabajado limpiamente, pero hay otras que han pensado en sacar provecho de su participación, porque creen que tienen más ventajas sobre los demás y todo lo ven con interés. A esa gente se le educa que no es que va a recibir, sino primero tiene que dar. Hay que dar el servicio.”
- 15) “La gente cuando ve que es algo bueno, trabajan y ayudan.

(Comunidad Brisas de San Pedro 1 y 2, San Pedro Ayampuc, Guatemala)

**Sistematización de Experiencias
Area de Gestión de Riesgo
Oficina de Pastoral Social del Arzobispado de Guatemala –OPSAG**

ANEXO 2

CUADROS DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN (Según la base de datos del PNUD/Cepredenac.

ANEXO 2

CUADROS DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN (Según la base de datos del PNUD/Cepredenac)

Numero de Iniciativas Analizadas

GOBIERNO	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	SOCIEDAD CIVIL	TOTAL
16	20	16	52 Iniciativas

CUADROS POR SECTORES:

Sociedad Civil

No. Orden	SECTOR	TOTAL DE ACCIONES
01	Social	14
02	Económico	05
03	Ambiental	07
04	Infraestructura	03
05	Asistencia Humanitaria	05

Gobierno

No. Orden	SECTOR	TOTAL DE ACCIONES
01	Económico	14
02	Social	14
03	Ambiental	14
04	Infraestructura	14
05	Asistencia Humanitaria	14

Cooperación Internacional

No. Orden	SECTOR	TOTAL DE ACCIONES
01	Económico	16
02	Social	16
03	Ambiental	16

04	Infraestructura	16
05	Asistencia Humanitaria	16

CUADROS POR SUB-SECTORES

Sociedad Civil

No. Orden	SUB SECTOR	TOTAL DE ACCIONES
01	Capacitación	10
02	Organización	09
03	Fortalecimiento Institucional	01
04	Salud	02
05	Incidencia	03
06	Agricultura	01
07	Pecuaria	01
08	Conservación de suelos	05
09	Revegetación	01
10	Producción	01
11	Comercialización	01
12	Desarrollo Sostenible	02
13	Ordenamiento Territorial	01
14	Reforestación	02
15	Agroforestería	02
16	Saneamiento	02
17	Prevención de amenazas	01
18	Emergencia	06

Gobierno

No. Orden	SUB SECTOR	TOTAL DE ACCIONES
01	Microempresas	16
02	Capacitación	16
03	Investigación	16
04	Fortalecimiento Organizacional	16
05	Conservación de suelos	16
06	Prevención/Reducción de contaminación	16
07	Vivienda	16
08	Saneamiento Ambiental/Equipamiento	16
09	Atención y Rehabilitación en Emergencias	16

Cooperación Internacional

No. Orden	SUB SECTOR	TOTAL DE ACCIONES
01	Microempresas	16
02	Investigación	02
03	Organización Comunitaria	07
04	Conservación de suelos y Agua	18
05	Vivienda	18
06	Saneamiento ambiental	18
07	Atención-Rehabilitación	18
08	Capacitación	17
09	Fortalecimiento Organizacional	08
10	Prevención/Reducción contaminación	12
11	Infraestructura	18

COBERTURA MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL

Sociedad Civil

No. Orden	MUNICIPIO	Acciones Municipales	DEPARTAMENTO	Acciones Deptales.
01	Santo Domingo	02	Suchitepéquez	03
02	Patulul	01		
03	Ixcán	02	Quiché	02
04	Los Amates	01	Izabal	04
05	El Estor	01		
06	Livingston	01		
07	Jocotán	01	Chiquimula	02
08	Camotán	01		
09	San Francisco	01	Petén	03
10	La Libertad	01		
11	Sayaxché	02		
12	San Andrés Semetabaj	01	Sololá	01
13	Chinautla	02	Guatemala	04
14	Guatemala (Areas marginales)	01		
15	San Pedro Ayampuc	01		
16	Villa Nueva	01		
17	Tajumulco	01	San Marcos	01

Gobierno

No. Orden	MUNICIPIO	Acciones Municipales	DEPARTAMENTO	Acciones Deptales.
01	Cahabón	01	Alta Verapaz	02
02	Senahú	02		
03	Sayaxché	02	Petén	04
04	San Francisco	02		
05	La Libertad	02		
06	San Benito	02		
07	Yepocapa	01		
08	Alotenango	01	Chimaltenango	03
09	San Vicente Pacaya	01		
10	Chiantla	01	Huehuetenango	10
11	Todos Santos	01		
12	Huista	01		
13	San Juan Ixcoy	01		
14	Soloma	01		
15	Santa Eulalia	01		
16	San Rafael La Independencia	01		
17	Acatán	01		
18	Coatán	01		
19	Chiantla	01		
20	San Sebastián	01	Retalhuleu	01
21	Villa Nueva	01	Guatemala	04

A Nivel Nacional: 02

Cooperación Internacional

No. Orden	MUNICIPIO	Acciones Municipales	DEPARTAMENTO	Acciones Deptales.
01	Cahabón	01	Alta Verapaz	02
02	Senahú	01		
03	Sayaxché	01	Petén	04
04	San Francisco	01		
05	La Libertad	01		
06	San Benito	01		
07	Chiantla	01		
08	Todos Santos	01	Huehuetenango	09
09	Huista	01		
10	San Juan Ixcoy	01		
11	Soloma	01		
12	Santa Eulalia	01		

13	San Rafael Independencia	01	Guatemala	04
14	Acatán	01		
15	Coatán	01		
16	Chinautla	02		
17	Villa Nueva	02	Retalhuleu	02
18	San Sebastián	02	Izabal	01
19	-----	-----	Jutiapa	01
20	-----	-----	Santa Rosa	01
21	-----	-----	Sacatepéquez	01
22	-----	-----		
Nivel Nacional: 02				

REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES

Sociedad Civil

No. Orden	TIPO DE VULNERABILIDAD ATENDIDA	TOTAL DE ACCIONES
01	Condiciones de riesgo a inundaciones	04
02	Riesgo a enfermedades infectocontagiosas	01
03	Riesgo a plaga y sequía	02
04	Deterioro del medio ambiente	04
05	Reducción de la morbilidad y mortandad de la población	01
06	Riesgos por actividad sísmica	01
07	Contaminación por agroquímicos	02
08	Vulnerabilidad organizacional	03
09	Riesgo a deslizamientos y derrumbes	01
10	Infraestructura y vivienda	01
11	Pérdidas de cultivo	01
12	Inseguridad alimentaria	01
13	Discriminación étnica	01
14	Discriminación de género	01
15	Incendios	02
16	Violencia social	01
17	Derechos de pueblos indígenas/ Concesiones mineras y petroleras	01

Gobierno

No. Orden	TIPO DE VULNERABILIDAD ATENDIDA	TOTAL DE ACCIONES
01	Enfermedades de Transmisión vectorial e hídrica	01
02	NO DISPONIBLE	07

03	Inundaciones y erosiones	01
04	Derrumbes y deslizamientos	02
05	Riesgos de la infraestructura de salud y sistemas de agua	01
06	Inundaciones	01
07	Amenazas sísmicas	02

Cooperación Internacional

No. Orden	TIPO DE VULNERABILIDAD ATENDIDA	TOTAL DE ACCIONES
01	En Zonas multiamenazas	02
02	Deslizamientos	01
03	Inundaciones	04
04	Sismos	01
05	Erosión / Derrumbes	02
06	Pobreza /Analfabetismo	01
07	Sin mencionar	10
08	Incendios Forestales	01
09	Primeros auxilios en emergencia	01

LOGROS Y PRODUCTOS

Sociedad Civil

No. Orden	LOGROS Y PRODUCTOS	TOTAL DE ACCIONES
01	Programas para identificar amenazas y riesgos comunitarios	01
02	Identificación de capacidades comunales para actuar en emergencia /Planes de emergencia	02
03	Fortalecimiento de la organización comunitaria	06
04	Aumento de la incidencia local	01
05	Implementación de sistemas de producción en apoyo a la seguridad alimentaria	03
06	Implementación de actividades de atención primaria en salud.	02
07	Mapas de Riesgo	01
08	Diagnósticos Participativos (20 Elaborados)	01
09	Manejo de Cuencas	01
10	Conservación de suelos	02

Gobierno

No. Orden	LOGROS Y PRODUCTOS	TOTAL DE ACCIONES
01	NO DISPONIBLE	09
02	Elaboración de metodología	01
03	Capacitación	01
04	Traducciones del Q'eqchí	01
05	Participación Comunitaria	01
06	Implementación de Sistemas de Alerta Temprana	01

Cooperación Internacional

No. Orden	LOGROS Y PRODUCTOS	TOTAL DE ACCIONES
01	Formación de coordinadoras comunitarias	07
02	Formación de mesas de concertación	01
03	Cartografía temática	01
04	Formación de sistemas de radio	02
05	Estaciones meteorológicas	01
06	Sistemas de alerta temprana	01
07	Planes de emergencia	02
08	Planes de mitigación	02
09	NO DISPONIBLE	04
10	Compromisos y coordinación con la municipalidad	02
11	Participación del sector salud	03
12	Diagnósticos comunitarios	01
13	Formación de técnicos	02
14	Elaboración de material educativo	01
15	Estudios sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos	01

METODOLOGÍAS E INSTRUMENTOS

Sociedad Civil

No. Orden	METODOLOGÍAS E INSTRUMENTOS	TOTAL DE ACCIONES
01	Mapas de riesgo	01
02	Módulos educativos y manuales de capacitación	03

Gobierno

No. Orden	METODOLOGÍAS E INSTRUMENTOS	TOTAL DE ACCIONES
01	NO DISPONIBLE	11
02	Sistematización	01
03	Reforzamiento de estructuras locales.	01
04	Sistematización de alertas temprana	01
05	Manuales de Capacitación	02
06	Guías de análisis	02
07	Análisis de vulnerabilidad	02

Cooperación Internacional

No. Orden	METODOLOGÍAS E INSTRUMENTOS	TOTAL DE ACCIONES
01	NO DISPONIBLE	11
02	Sistematización	01
03	Reforzamiento de estructuras locales.	01
04	Sistematización de alertas temprana	01
05	Manuales de Capacitación	02
06	Guías de análisis	02
07	Análisis de vulnerabilidad	02

ANEXO 3

SÍNTESIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS GOBIERNOS DE LA REGION EN EL MARCO ESTRATÉGICO

ANEXO 3

SÍNTESIS DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS GOBIERNOS DE LA REGION EN EL MARCO ESTRATÉGICO

Síntesis y planteamiento por: Lic. Carlos Alfredo Puac Alvarez

Compromisos Generales:

Reducir las vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y ambientales, y reducir el impacto de los desastres.
Incluir políticas y medidas de prevención y mitigación de daños así como políticas y acciones de preparación y gestión de las emergencias
Desarrollar una cultura centroamericana de prevención y mitigación en la población de la región, que le permita además organizarse y estar preparada para enfrentar toda clase de contingencias al nivel nacional y local. Ello supone la participación plena de la sociedad civil en las tareas de reducción de vulnerabilidades y de gestión del riesgo.
Prestar atención especial a los grupos y sectores más vulnerables de las poblaciones, especialmente por los niveles de pobreza y marginalidad, y que se incorporarán debidamente los aspectos de género.
Que los planes y programas globales y sectoriales de desarrollo introduzcan los elementos de prevención y mitigación que sean requeridos para reducir la vulnerabilidad de los sectores sociales y productivos, la infraestructura, y el medio ambiente, a los niveles local, nacional y regional.
De conformidad con las leyes y políticas nacionales, se implementarán medidas integradas de recursos hídricos usando, en lo posible, las cuencas hidrográficas como unidades de planificación, a fin de reducir las vulnerabilidades y riesgos de carácter hídrico.
Se dotará a los organismos respectivos con los recursos humanos, técnicos, científicos y financieros necesarios para la detección, el seguimiento o monitoreo, y el pronóstico oportuno de las amenazas naturales.
Mejorar y fortalecer las actividades destinadas a la preparación y manejo de las emergencias.
Se supone la elaboración de planes específicos, a desarrollarse a los niveles nacionales y regional, en tres grandes áreas temáticas de acción: la reducción de vulnerabilidades y el impacto de los desastres, el manejo integrado y la conservación de los recursos de agua, y la prevención y el control de los incendios forestales.

Se considera importante asegurar la participación activa de la sociedad civil, integrando plenamente a las mujeres, así como de las comunidades locales y grupos étnicos de mayor vulnerabilidad. Se requerirá, por lo tanto, de una eficaz articulación de actividades a los niveles regional, nacional y local.

COMPROMISOS ESPECÍFICOS

A) Estrategias y Planes Sectoriales

Todos y cada uno de los sectores sociales y económicos habrán de formular y poner en marcha estrategias y planes de reducción de vulnerabilidades y de gestión del riesgo para proteger a la población, la producción, la infraestructura y el medio ambiente.

COMPROMISOS ADQUIRIDOS
Sector Salud: Definición y ejecución de estrategias y planes sectoriales en cada país, para reducir el impacto de los desastres sobre la salud de la población - especialmente de los grupos más vulnerables-, incluyendo, entre otros, los temas siguientes:
Reducción de la vulnerabilidad física de los hospitales, centros de salud y sistemas de agua
Prevención, vigilancia y control de las epidemias de enfermedades transmisibles
Preparación del sector para una respuesta rápida ante los desastres
Campañas regionales de inmunización.
Seguridad sanitaria en agua y saneamiento
Política regional de medicamentos; y capacitación sobre medidas preventivas en salud ambiental.
Seguridad Alimentaria y Nutricional: Diseñar como parte de la Iniciativa de Seguridad Alimentaria y Nutricional adoptada por los ministros del sector, una estrategia y un plan para reducir la vulnerabilidad de la población -especialmente la ubicada en zonas de más alto riesgo- en cuanto a su situación alimentaria y nutricional. Se brindará atención a los temas siguientes, con énfasis en los niveles municipal y local:
Fortalecimiento de sistemas de monitoreo para la detección y vigilancia alimentaria y nutricional en poblaciones de alto riesgo.
Programas de información, educación y capacitación para promover prácticas saludables e higiénicas de manipulación de alimentos.
Producción y consumo de alimentos nutricionalmente mejorados por parte de grupos poblacionales vulnerables, durante las situaciones de emergencia y rehabilitación.
Control de la calidad sanitaria de los alimentos de producción nacional y extranjera.
Sector Educación: Se llevará a cabo un programa de educación a la población en materia de prevención y mitigación, que habrá de incluir -- entre otras -- las componentes siguientes:
Diseño y ejecución de programas formales y no formales de educación en prevención y mitigación.
Capacitación de docentes en materia de prevención y mitigación.

Elaboración de materiales educativos para la prevención y mitigación

Reducción de la vulnerabilidad de los centros educativos, y campañas populares de prevención.

Vivienda y Asentamientos Humanos: Se diseñará y ejecutará una estrategia y un plan de reducción de las vulnerabilidades de los asentamientos humanos y la vivienda para cada país, que abarque, entre otros, los temas siguientes:

Actualización y promoción de la vigencia de las normas sobre uso del suelo con base en las vulnerabilidades.

Actualización y ejecución de los planes de ordenamiento y desarrollo urbano y rural.

Actualización de las normas de construcción de viviendas y obras civiles con base en información actualizada acerca de los valores extremos de precipitación, escorrentía, geología y sismicidad.

Control de la calidad de los materiales de construcción para reducir la vulnerabilidad habitacional.

Sector Agropecuario: Ampliar la estrategia existente para abarcar otro tipo de fenómenos naturales adversos asociados a cambio y variabilidad climáticas y se diseñará un plan sectorial de prevención y mitigación, que incluirá - entre otros -- los temas siguientes:

Identificación de experiencias exitosas en cultivos o sistemas productivos que sean resistentes a sequías e inundaciones.

Diseñar y llevar a la práctica un sistema regional de información sobre el impacto de fenómenos climáticos de escala global o regional sobre los precios y mercados internacionales de productos agropecuarios de relevancia para la región.

Formulación de paquetes de recomendaciones técnicas para cada tipo de cultivo o actividad que puedan ser adoptados por los afectados potenciales ante fenómenos adversos.

Promoción de proyectos de irrigación y de almacenamiento de agua en áreas propensas a la sequía.

Establecimiento de un sistema de pronóstico de plagas y enfermedades basado en pronósticos de cambios en las condiciones del clima.

Elaborar un sistema de seguimiento a la disponibilidad de productos agropecuarios para asegurar la alimentación y nutrición de la población en casos de desastre o inminencia de ellos.

Diseñar mecanismos para asegurar que existan reservas para el abasto de productos básicos para la población en caso de desastre.

Fomentar prácticas de agricultura sostenible; y establecer sistemas de monitoreo, seguimiento y alerta temprana de sequías

Sector Industrial: Diseñar una estrategia y un plan de reducción de vulnerabilidades como parte integrante de la transformación del sector industrial, que permita ubicar, reubicar y adaptar las plantas y la producción industrial en sitios seguros y que los desechos de los procesos del sector no generen efectos indeseables sobre el medio ambiente y riesgos a los asentamientos humanos.

Sector Transportes: Incluir en el Plan Maestro de Transporte Centroamericano y en el proyecto del Corredor Logístico Centroamericano la estrategia y acciones que sean necesarias para reducir la vulnerabilidad -ante fenómenos naturales y antrópicos- de la infraestructura y los servicios de transporte terrestre, aéreo y marítimo, incluyendo los servicios portuarios

Sector Energía: Formulación y ejecución de una estrategia y un plan de reducción de la vulnerabilidad del sector eléctrico, tanto en los sistemas de generación, transmisión y distribución al nivel nacional, como en las líneas de interconexión regional y, particularmente, los efectos de las sequías en la generación hidroeléctrica.

Otros sectores.

El medio ambiente: Se incluirán en los planes locales, nacionales y regional acciones para proteger y recuperar ecosistemas que reducen la vulnerabilidad social, que incluirá entre otros acciones en:

Zonas en ladera,
Zonas de frontera agrícola,
Cabeceras y tramos intermedios de las cuencas,
Humedales,
Zonas marino-costeras,
Bosques protectores de recarga hídrica y generación eléctrica,
Control de la contaminación, y
Transporte, almacenamiento y disposición de materiales peligrosos.

B) CAPACIDADES LOCALES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO

COMPROMISOS ADQUIRIDOS

Se formularán y llevarán a la práctica estrategias y planes nacionales, coordinados al nivel regional, para fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales y locales en materia de prevención y mitigación de desastres.

Dentro de los mismos se harán consideraciones explícitas sobre el género, considerando sus diferentes niveles de vulnerabilidad y de potencial para la reducción de riesgos.

C) INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN

COMPROMISOS ADQUIRIDOS
<p>El marco estratégico prevé la realización de diversas acciones concretas destinadas a lograr un mejor conocimiento técnico-científico acerca de las amenazas naturales y antropogénicas, que conduzcan a la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres.</p>
<p>Inventario de información disponible: Se concluirá y se diseminará el inventario regional que se encuentra en proceso sobre la información existente acerca de las amenazas y los riesgos.</p>
<p>Estrategia para el manejo del riesgo: Con base en el inventario anterior se elaborarán bases para definir una estrategia para el manejo de la información relacionada con el riesgo en la región.</p>
<p>Inventario de expertos y centros de investigación.</p> <p>Se preparará un inventario sistemático de los expertos y centros de investigación que están disponibles en la región para colaborar en las tareas de información. Asimismo se unificará la metodología, léxicos y otros aspectos de la terminología sobre desastres naturales.</p>
<p>Medición de los impactos de los desastres.</p> <p>Se actualizarán y ampliarán las metodologías para medir el impacto social, económico y ambiental de los desastres, y se transferirán a los actores nacionales para que hagan uso de ellas oportunamente.</p>
<p>Metodologías para la producción de mapas sobre riesgos y amenazas.</p> <p>Se definirán metodologías para integrar el conocimiento existente sobre riesgos y amenazas con las técnicas sobre manejo de información geográfica, y se procederá a su transferencia hacia los usuarios.</p>
<p>Uso de la información sobre riesgos y amenazas en la toma de decisiones.</p> <p>Se desarrollarán y diseminarán técnicas amigables para asegurar que la información pueda ser utilizada por los tomadores de decisión.</p>

Diseño y Ejecución de una Agenda de Investigación.

Se elaborará una agenda Centroamericana de investigación para apoyar las acciones nacionales y regionales en torno a, entre otros, los temas siguientes:

La magnitud, área de influencia, los procesos sociales asociados, las medidas de control, eliminación o erradicación.

La vulnerabilidad global, con énfasis en la social, física y ambiental, identificando los asentamientos más vulnerables, alternativas de solución, la vulnerabilidad de líneas vitales, de infraestructura estratégica y las posibles medidas de control.

La capacidad de respuesta y de gestión, definiendo los principales requerimientos y lineamientos para la acción al nivel nacional y local.

Las medidas de mitigación, identificando las obras de infraestructura, los procesos socio-culturales, las normativas requeridas, las acciones del Estado, etc.

Aplicación de tecnologías disponibles para reducir la vulnerabilidad.

D) SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA

Se emprenderán acciones para establecer o fortalecer los sistemas de monitoreo y vigilancia que permitan conocer y difundir -- con antelación suficiente y de manera confiable -- la inminente ocurrencia de eventos naturales extremos que puedan ocasionar daños sociales, económicos y ambientales..

Red Centroamericana de seguimiento y pronósticos de huracanes, tormentas y depresiones tropicales.

Se establecerá una red de estaciones de superficie y altura -- que incluya radares, radiosondas, etc. -- para detectar la ocurrencia de estos eventos meteorológicos y brindar información en tiempo real y confiable acerca de su desarrollo. La red regional se apoyará en las redes nacionales existentes.

Sistemas de previsión hidrológica en cuencas seleccionadas

Se establecerán donde falten, y se reforzarán o modernizarán los sistemas existentes de pronóstico de crecidas e inundaciones en las cuencas más vulnerables de la región.

Sistemas de monitoreo de sismos, erupciones volcánicas y maremotos.

Se fortalecerán y modernizarán las redes existentes para recopilar información acerca del origen y características de estos fenómenos.

Sistemas de monitoreo de laderas peligrosas y de deslizamientos: Se establecerán programas de vigilancia de laderas y deslizamientos en las zonas de mayor vulnerabilidad.

Capacitación y especialización de personal en materia de pronóstico hidrometeorológico.

Se establecerán programas regionales de capacitación y especialización del personal que tendrá a su cargo las tareas de monitoreo y pronóstico de tormentas así como de la previsión de crecidas e inundaciones y de sequías, aprovechando las capacidades de universidades de la región.

Capacitación y especialización de personal en materia de fenómenos de origen geológico: Sismos, volcanes, deslizamientos y maremotos.

E) FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE LAS EMERGENCIAS

COMPROMISOS ADQUIRIDOS

Paralelamente a las estrategias para reducir las vulnerabilidades y los impactos de los desastres se emprenderán planes y acciones orientados a fortalecer y mejorar la capacidad de respuesta y la atención humanitaria ante las emergencias.

Diagnóstico de los sistemas nacionales. Se elaborará un diagnóstico del estado actual del sistema -- no de las instituciones -- sobre manejo de los desastres en cada país, prestando atención a todo el esquema social y político involucrado y a la forma como se ha abordado en el pasado la atención de las emergencias.

Actualización de los planes nacionales.

Con base en el diagnóstico, se actualizarán y reforzarán los planes nacionales existentes delimitando las acciones y responsabilidades que correspondan a los diferentes actores involucrados.

Ejecución de los planes nacionales.

En la etapa precedente cada país identificará una "situación meta" a la que pretendería llegar en un período de cinco años alcanzando un nivel mínimo necesario para un adecuado manejo de la temática del riesgo y los desastres. El eje principal de esta tarea será la adecuación de la legislación y disposiciones normativas vigentes, para que se incorporen a ellas las actividades de prevención.