

**Edy Manolo Barillas y
Maribel Carrera**

Oxfam Gran Bretaña
6º. Ave. 6-92 zona 9,
Ciudad de Guatemala

embarillas@oxfam.org.uk
mcarrera@oxfam.org.uk



PREPARACIÓN ANTE DESASTRES EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUATEMALA, CENTRO





RESUMEN

La zona metropolitana de Guatemala está ubicada en un amplio valle con dos sistemas montañosos en sus bordes y una intrincada red de barrancos y laderas en su interior. Estas condiciones topográficas predisponen al territorio a la ocurrencia de deslizamientos, flujos de lodo e inundaciones recurrentes. Factores socio-económicos adicionales como los niveles de pobreza y desigualdad, déficit de vivienda y servicios básicos inadecuados incrementan la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ubicados en los barrancos y laderas. La población pobre en estas áreas se estima en un millón de personas de las cuales, la gran mayoría, estaría expuesta a riesgos de niveles considerables.

Oxfam Gran Bretaña junto con ESFRA¹ e ISMUGUA², contrapartes nacionales, con el soporte financiero de la Comisión Europea a través de su Programa de Preparación ante Desastres (DIPECHO), iniciaron en 2004 un proceso para contribuir a la reducción de riesgos en tres áreas de la zona metropolitana de Guatemala. Procurando el empoderamiento de las comunidades y una estrecha vinculación con el Sistema Nacional CONRED³, se ha trabajado en aspectos como la demarcación de zonas susceptibles a deslizamientos, diagnósticos de riesgos y capacidades comunitarias; organización, capacitación y equipamiento comunitario para la respuesta a desastres; implementación de un sistema de monitoreo de lluvia y alertamiento; elaboración de planes de emergencia y actividades de información, comunicación y educación comunitaria e institucional. Dado que se busca construir un modelo apropiado al contexto urbano, el esfuerzo para desarrollar vínculos efectivos entre comunidad e instituciones públicas es un aspecto central. Pero son los pequeños pasos en el terreno lo que convence y anima a los actores de que las cosas funcionan y así la búsqueda del modelo es una creación colectiva.

La compleja dinámica de la pobreza urbana de la zona metropolitana de Guatemala y la densidad institucional supone muchos retos para lograr un apropiado modelo de reducción de riesgos. Mientras tanto, tejer las relaciones puede ser un tortuoso proceso, pero es una base segura para que la preparación ante desastres en áreas donde las comunidades son tan vulnerables pueda generar en el futuro un marco más integral y sostenible.

PALABRAS CLAVES

Riesgo Urbano, Preparación ante Desastres , Oxfam GB , ESFRA, ISMUGUA, DIPECHO, Asentamientos precarios, Riesgo Guatemala

1 ESFRA = Fundación Esperanza y Fraternidad; esfra@intelnett.com

2 ISMUGUA = Instituto para la Superación de la Miseria Urbana en Guatemala; ismugua@itelgua.com

3 CONRED = Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (www.conred.org.gt)

LA ZONA METROPOLITANA DE GUATEMALA: CONTEXTO DE RIESGOS A DESASTRES

Guatemala, con sus 108 mil kilómetros cuadrados y 13 millones de habitantes, es el país más septentrional de Centro América. Su ubicación geográfica, configuración tectónica y particularidades topográficas y geológicas la hacen proclive al embate de fenómenos catastróficos como huracanes, tormentas tropicales, actividad sísmica y volcánica, inundaciones, incendios forestales y deslizamientos. Los grandes desastres son parte de su historia reciente como el terremoto del 4 de febrero de 1976 (25,000 personas fallecidas); el huracán Mitch en 1998 (268) y la tormenta tropical Stan en el 2005 (700); la gran erupción del volcán Santa María en 1902 (alrededor de 7,000); entre otros. La letal combinación entre la ocurrencia de los eventos catastróficos y los altos niveles de vulnerabilidad social, económica, cultural e institucional generan zonas de alto riesgo a lo ancho y largo del territorio.

Una de estas zonas de riesgo de gran relevancia en el país es la zona metropolitana de Guatemala (ZMG). Con al menos 8 jurisdicciones municipales dentro de su territorio la ZMG abarca alrededor de 610 kilómetros cuadrados y 4 millones de habitantes, de los cuales, el 50% son mujeres, el 10% son niños y niñas menores de 6 años y el 1% son ancianos mayores de 65 años (según el censo del Instituto Nacional de Estadística – INE; 2002).

La ZMG está ubicada en un valle de 20 kilómetros de ancho x 30 kilómetros de largo con dos sistemas montañosos en sus bordes y una intrincada red de barrancos y laderas en su interior. Comprende altitudes de entre 1,000 y 2,300 metros sobre el nivel medio del mar con pendientes de hasta 54 grados. En algunas áreas, las pendientes disminuyen hasta formar pequeñas planicies de inundación principalmente al sur de la ciudad (Figura 1). Como consecuencia de estas condiciones topográficas la ocurrencia de deslizamientos, flujos de lodo e inundaciones repentinas es muy común. Adicionalmente, la ZMG está ubicada en una zona con altas probabilidades de impacto ante actividad sísmica. De hecho, durante el terremoto de 1976 ($M_w = 7.5$) esta zona experimentó Intensidades de Mercalli de VIII y IX con fuertes daños a edificios, viviendas y la ocurrencia de alrededor de 1,200 deslizamientos⁴. Existen también antecedentes de impactos por otras amenazas de menor magnitud como incendios forestales y caída de ceniza por actividad volcánica del volcán de Pacaya, 28 kilómetros al sur de la ciudad.

Los crecientes niveles de pobreza y desigualdad, déficit de vivienda y servicios básicos inadecuados generan alta vulnerabilidad en los asentamientos humanos en barrancos y laderas. Solamente en el municipio de Guatemala la Municipalidad estima que existen 250 asentamientos en condiciones precarias con una población de 650,000 personas.

⁴ Landslides from the February 4, 1976, Guatemala Earthquake by Edwin L. Harp, Raymond C. Wilson and Gerald F. Wieczorek, U.S. Geological Survey, 1981.

No hay estadísticas confiables sobre el número y población de asentamientos en municipios como Chiantla, San Miguel Petapa, Villa Nueva y Villa Canales; aunque, usando como base la información a semi-detalle del censo del año 2002, se calcula una población de alrededor de un millón de personas viviendo en asentamientos en condiciones precarias en la ZMG. De este gran total, y basado en estudios elaborados por Geopetrol S.A. (2007), al menos medio millón de personas estarían viviendo en zonas de alta susceptibilidad a deslizamientos. Este número seguramente se incrementaría al presentarse un escenario de terremoto de magnitud similar al ocurrido en 1976.

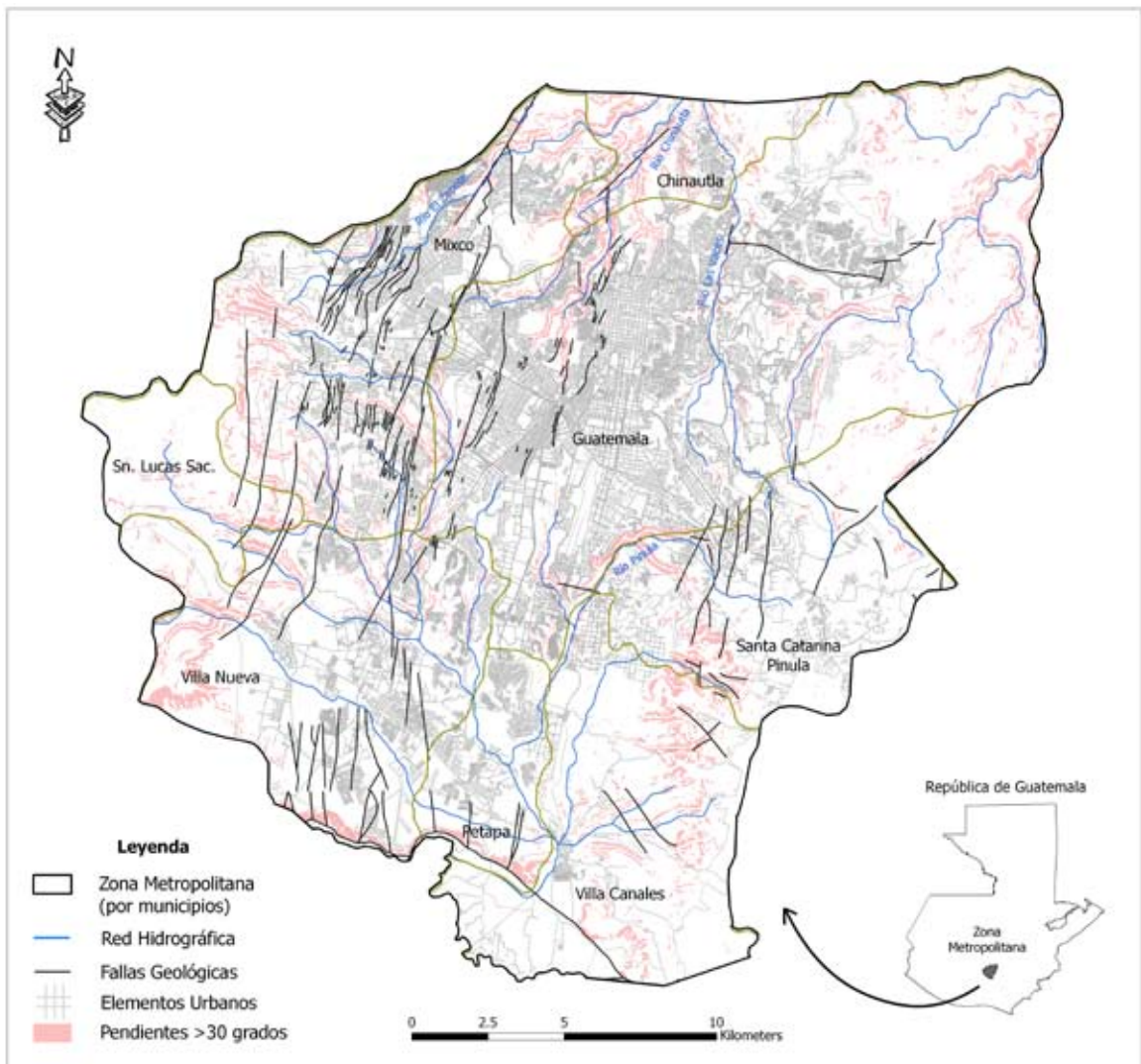


Figura 1. Mapa de ubicación y características generales de la Zona Metropolitana de Guatemala (indicando las jurisdicciones municipales). Nótese la distribución de la "mancha urbana" (en gris), la red hidrográfica, las fallas geológicas y las zonas de pendiente fuerte (en rojo) .

La vulnerabilidad física o estructural en asentamientos precarios está principalmente condicionada por la ubicación de viviendas en zonas inapropiadas a la orilla de los barrancos, laderas de alta pendiente y con suelos poco resistentes. Adicionalmente, la mala calidad de los materiales de construcción así como las propias técnicas constructivas incrementa el riesgo (Figura 2). No existe un ordenamiento territorial ni una planificación para el desarrollo en la ZMG. Es más bien un espacio que se rige por administraciones municipales separadas y que no cuenta con un marco administrativo metropolitano. Hasta ahora, la problemática de los asentamientos pobres y vulnerables no figura en planes o políticas importantes. La ZMG es el resultado más bien de dinámicas socio-económicas y espaciales fragmentadas y de difícil integración.



(Foto: Edy Manolo Barillas)

LOS ACTORES Y LA PREPARACIÓN ANTE DESASTRES EN ZONAS URBANAS

La actual situación política, económica y social de Guatemala no permite visualizar en el corto o mediano plazo el surgimiento de programas tendientes a reducir sustancialmente el riesgo de los asentamientos precarios metropolitanos con acciones de prevención o mitigación o un desarrollo sostenible y seguro. Ante tal panorama, la preparación para la respuesta a emergencias por desastres es una necesidad para salvaguardar la vida y los medios de vida en estas comunidades. Dentro de los modelos estándar de preparación juegan un papel importante los grupos comunitarios organizados, las instituciones de gobierno nacional, las autoridades municipales y las organizaciones de apoyo “externo” como las ONGs. Sin embargo, la compleja dinámica de los factores ya mencionados de la ZMG supone la construcción conjunta de un modelo más ajustado a las necesidades y peculiaridades urbanas.

Oxfam GB en consorcio estratégico con ESFRA e ISMUGUA ha estado apoyando y estimulando procesos que aumenten la resiliencia de la población de los asentamientos precarios en la ZMG. Un pilar fundamental es la comunidad y su capacidad para organizarse, de tomar conciencia y manejar los riesgos; otro es el rol de las distintas instituciones que forman el sistema de coordinación para la protección civil, que en el caso de Guatemala es la CONRED. En este sistema el nivel Municipal es también fundamental; y un tercer pilar lo constituye el conocimiento de las amenazas y las vulnerabilidades y su impacto sobre el territorio que solo puede lograrse a través de estudios técnico-científicos. Las formas de trabajo de este modelo cooperativo presupone que todos los pilares tienen igual importancia y que es el engranaje de todas las partes lo que permite crear o aumentar el nivel de resiliencia de la población ante los cada vez más frecuentes desastres. También puede permitir lograr mayor nivel de apropiación del modelo en los distintos actores, lo que lo hará sostenible en el tiempo. Sus principales componentes se resumen en la Figura 3 y se describen a continuación.

Organización Comunitaria

Se reconoce desde el principio que la comunidad tiene su propio tejido organizativo y dentro de ese esquema se trabaja para acompañar el desarrollo de esos grupos poniendo especial atención a la necesidad de articulación hacia dentro y fuera de la organización (como COCODE⁵, CUB⁶, u otros comités) e incorporando la componente de la preparación ante desastres. Con base a lo establecido por el Decreto Ley 109-96, Ley de la CONRED, se promueve la creación de la Coordinadora Local para la Reducción de Desastres (COLRED) la cual, en directa coordinación con su Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres (COMRED) será la responsable de garantizar una efectiva preparación de la comunidad ante una eventual emergencia. Cada COLRED se divide normalmente en al menos 5 brigadas operativas: Monitoreo & Alertamiento,

5 Consejo Comunitario de Desarrollo

6 Comité Único de Barrio

Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades, Manejo y Atención de Albergues, Primeros Auxilios y Búsqueda & Rescate. Cada Coordinador de Brigada pasa a formar parte de la Junta de Toma de Decisiones a la cual también pertenece el Presidente de la COLRED. El instrumento por excelencia que rige el accionar de cada COLRED es el Plan de Respuesta a Emergencias el cual ha probado ser más efectivo cuando se enfoca a acciones de primera respuesta como monitoreo de amenazas, alertamiento comunitario, evacuación y primera atención de albergues.

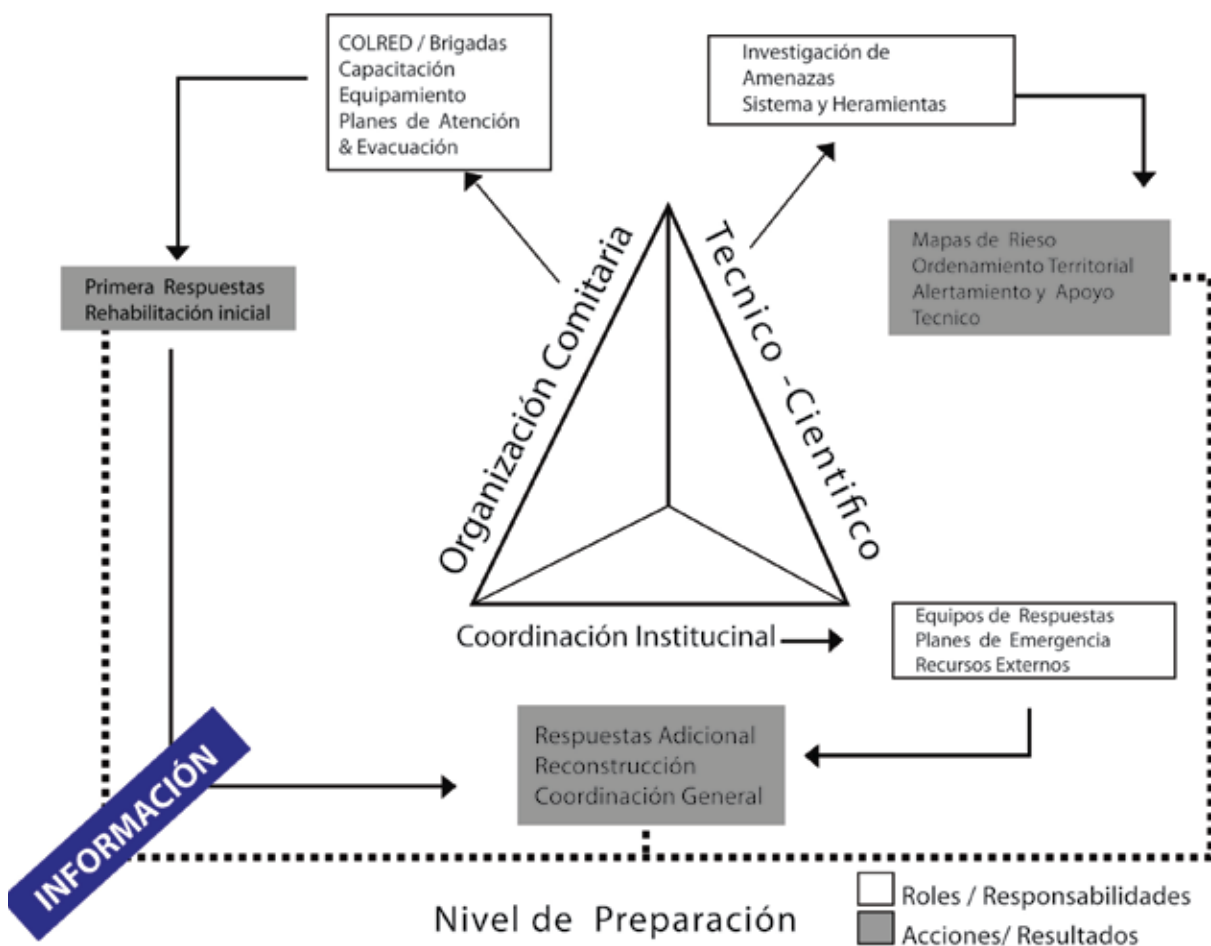


Figura 3. Modelo de preparación ante desastres en zonas urbanas.

Cada una de las brigadas debe estar apropiadamente capacitada y equipada para garantizar el buen cumplimiento de sus atribuciones. De vital importancia es la creación de acuerdos y vínculos de operación conjunta con otros niveles del sistema, como las COMRED, Cuerpos de Socorro, fuerzas de seguridad pública y grupos sectoriales (Educación y Salud, por ejemplo). Estos últimos, generalmente apoyan en respuesta a emergencias en segunda instancia y con recursos de mayor envergadura los cuales deben ser apropiadamente dirigidos para mejorar la efectividad de la operación humanitaria. El rol y mandato de estos grupos sectoriales en momentos previos y posteriores a la emergencia se enmarcan en planes de más largo plazo y no son tema central en el presente trabajo. A este nivel comunitario también son de mucha utilidad los ejercicios de simulaciones y simulacros para mantener vigente la organización y las líneas operativas de respuesta.

En general, se ha demostrado la conveniencia de organizar una COLRED por cada “*territorio en alto riesgo*” y no necesariamente restringido a una división político-territorial en particular (zonas urbanas, colonias, barrios). Es muy importante reconocer que cuando se trata de áreas urbanas como la metropolitana la densidad poblacional y la diversidad de definiciones espaciales de barrio requieren flexibilidad en la organización de los niveles locales y municipales. Así por ejemplo, una COLRED puede atender la respuesta ante una emergencia de varios sectores de una misma colonia o incluso, sectores de colonias vecinas que se ven afectadas por los mismos eventos. Por otro lado, el conjunto de COLREDes de una misma demarcación territorial bien podrían o deberían estar coordinadas por la Alcaldía Auxiliar responsable del distrito para lo cual habría que generar una nueva figura (quizás la Coordinadora Distrital para la Reducción de Desastres – CODIREDD).

Por otro lado, a lo largo del tiempo, se promoverá que cada COLRED amplíe sus funciones típicas de respuesta a emergencias a un concepto de más amplio rango que incluya las atribuciones de mitigación, prevención y desarrollo.

Componente Técnico-Científica

Las decisiones de gran trascendencia para el diseño del modelo de preparación deben estar fundamentadas en resultados de estudios o criterios técnico-científicos. Así las cosas, las áreas de alto, mediano y bajo riesgo, por ejemplo, deben definirse con base a estudios de amenazas naturales y análisis de variables de vulnerabilidad comunitaria. El hablar de estudios científicos no necesariamente significa alta tecnología, o métodos costosos que involucran equipo de difícil manejo. Más bien se refiere a la conveniencia de aplicar metodologías de comprobado rigor científico. Los estudios técnico-científicos a escala comunitaria o municipal son también de mucha utilidad para el diseño y operación de sistemas de alerta temprana (ubicación de estaciones, definición de “umbrales” de alertamiento, procedimientos de pronóstico, etc.), declaratoria de zonas de alto riesgo, definición de criterios de habitabilidad en áreas problemáticas y deberían también ser el insumo principal para las decisiones en materia de ordenamiento territorial, ubicación y diseño de obras de mitigación, normas y códigos de construcción, entre otros.

En la ZMG se está trabajando en la implementación de un sistema de monitoreo de lluvias con fines de alertamiento temprano ante deslizamientos invernales. Con tres niveles de monitoreo: comunitario (con pluviómetros), municipal (estaciones meteorológicas electrónicas) y metropolitano (estaciones meteorológicas satelitales) se está construyendo un protocolo de alertamiento que permita alertar a las familias más vulnerables asegurando su evacuación oportuna. Hasta el momento, las pruebas y aprendizajes con este sistema se están realizando con pluviómetros desde los asentamientos Nuevo Amanecer, zona 21; Verbena, zona 7 y Tierra Nueva II, Chinautla operados por las brigadas de alerta & evacuación; con dos estaciones meteorológicas electrónicas en los Cuerpos de Bomberos Municipales de Pamplona, zona 8 y Mariscal Zavala, zona 17; y con las dos estaciones meteorológicas satelitales ubicadas en Nuevo Amanecer, zona 21 y Bethania, zona 7 las cuales pueden ser remotamente monitoreadas a través de una página Web. El objetivo a mediano plazo es perfeccionar el protocolo de monitoreo y alertamiento involucrando a los tres niveles de respuesta (comunitario, municipal y nacional) y ampliar la cobertura de monitoreo con más estaciones y de disseminación de alertas en todos los distritos metropolitanos.

Coordinación Institucional

El sistema nacional de la CONRED está conformado por una amplia gama de actores gubernamentales, no gubernamentales, de la iniciativa privada y cooperación nacional e internacional. Su esquema primario de atribución de roles y responsabilidades se enmarca en el Plan Nacional de Respuesta que se materializa al activarse el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional. Paralelamente, se tiene un Sistema Nacional de Enlaces Institucionales que trabajan tanto en la respuesta como en la reducción del riesgo en el sentido más amplio. En el ámbito territorial, las instituciones cumplen un rol importante en las diferentes escalas, de lo nacional a lo comunitario de acuerdo a sus competencias y estatutos institucionales.

En la fase de preparación para la respuesta ante desastres quizás las instituciones más relevantes son las del sector salud (centros de salud y hospitales), del sector seguridad (Policía Nacional y similares) y del sector educativo (escuelas). Al nivel comunitario, los centros de salud, en coordinación con los grupos locales organizados, fortalecen sus capacidades y vínculos pre-emergencia a través de la formación de promotoras comunitarias de salud, organización de campañas de concientización sobre higiene y riesgos, campañas de vacunación, control y erradicación de vectores. Durante la atención de emergencias unifican esfuerzos para una mejor atención de albergues, manejo y disposición de desechos sólidos y líquidos, provisión de agua potable, higiene en albergues, primeros auxilios, etc. Con el sector educativo la interacción es principalmente en el tema de uso de escuelas como albergues, cuidado de las instalaciones, restablecimiento de las actividades escolares y administración de suministros y ayuda humanitaria. En ambos casos, la colaboración debe ser previamente discutida, acordada e incluida en los respectivos Planes de Emergencia describiendo claramente los roles y atribuciones de cada uno de los sectores.



Foto: Reuniones multi-sectoriales de formulación participativa de Planes de Emergencia.

Dentro de esta componente se incluye también la relación y vinculación de las autoridades y estructuras municipales con la dinámica comunitaria. No siempre es fácil contar con relaciones fluidas entre las instituciones del gobierno central con las instancias Municipales. La idea de que “todos somos CONRED” en muchos lugares está un poco lejana. Así como se enarbola la bandera de la autonomía municipal para reclamar derechos y beneficios así también se debe asumir la responsabilidad de velar por la seguridad y bienestar del territorio. El marco conceptual de la reducción de riesgo a desastres y el de la atención de emergencias define apropiadamente el papel que las Municipalidades deben asumir cuando las capacidades comunitarias se ven rebasadas. Las autoridades municipales deben mostrar la misma persistencia y exigencia cuando se reclama el apoyo del nivel nacional a través de los marcos de “descentralización” y “autonomía” como cuando se debe responder al reclamo del nivel comunitario.

No menos importante es el papel que juegan las instituciones del sector agrícola, de transportes y tele-comunicaciones, las responsables de la explotación de recursos naturales, de la protección y conservación del medio ambiente e incluso de la propia Secretaría Ejecutiva de CONRED como entes reguladores y promotores de políticas y lineamientos nacionales que conduzcan los programas y proyectos de preparación ante desastres hacia objetivos y metas comunes.

Campañas de Información

Una de las componentes transversales para el logro de una sólida preparación para la respuesta son las campañas masivas de información, educación o sensibilización dirigidas a la población en general, a la población escolar, a autoridades locales o municipales o a ciertos sectores de la comunidad. Estas campañas de información juegan un papel multiplicador al transmitir la existencia de mecanismos y procedimientos previos y posteriores al impacto de fenómenos catastróficos, la ubicación de los sitios seguros, rutas de evacuación y tantos otros mensajes que aumentarán las probabilidades de sobrevivencia de los grupos vulnerables.

De gran importancia es el hecho de discutir, diseñar y consensuar las estrategias de campaña desde la comunidad para identificar apropiadamente los recursos y posibilidades de acuerdo a las características de cada comunidad. De acuerdo a los niveles de escolaridad de la población meta, edad, género y otras variables será posible diseñar y lanzar una campaña más efectiva y con más impacto. Nunca olvidar los recursos y capacidades locales para la pinta de muros, entrega de volantes, radios comunitarias, iglesias locales y sobre todo, la comunicación persona a persona. Igual de importantes son los recursos y estrategias externas como exposiciones educativas, teatro comunitario, títeres y festivales artísticos o deportivos.

REFLEXIONES FINALES

El modelo de preparación ante desastres que incluye las componentes de trabajo comunitario, institucional y técnico científico transversalizado con actividades de información, educación y sensibilización ha estado siendo implementado en Guatemala desde finales de los años 90 principalmente en cuencas problemáticas de la costa del Pacífico. Las metodologías y estrategias para la creación o fortalecimiento de vínculos de trabajo cooperativo entre los actores llamados a responder ante emergencias se han ido perfeccionando y se han materializado a través de los Planes Locales, Municipales e Institucionales de Respuesta. La preparación que Oxfam hace actualmente en comunidades urbanas vulnerables es solamente una adaptación de este modelo sazonado con nuestra filosofía de trabajo incluyente, participativo, de mucho diálogo y en el cual todos los actores tienen derecho a ser escuchados. El acercamiento y mucho diálogo con las instituciones involucrándolas y al mismo tiempo entendiéndolas incrementan las posibilidades de sostenibilidad de los resultados. Esta línea de trabajo es congruente con lo considerado en la prioridad # 5 del Marco de Acción de Hyogo referente a la Preparación ante Desastres.

Sigue siendo una gran limitante conceptual que la Zona Metropolitana de Guatemala se siga manejando a través de parcelas municipales separadas sin terminar de comprender que los errores o aciertos de una entidad pueden significar beneficios o perjuicios para los vecinos. Dentro de esta lógica no solamente se incluye el tema de los riesgos naturales sino también otros temas de mayor alcance como la disponibilidad de agua para el consumo humano, la protección de los recursos naturales, el manejo y disposición de desechos y la organización del tráfico vehicular, entre otros. Esto también acarrea el gran reto de tener que construir procesos separados con cada Municipalidad y tener que adaptarse a las diversas estructuras y organización municipal (trabajando con organizaciones como COCODES (San Miguel Petapa), CUBS (Guatemala) o Coordinadoras (Chinautla)).

La reducción de riesgo a desastres en zonas tan urbanas como la ZMG trasciende muchas de las lecciones aprendidas desde que se ha estado implementando el espíritu del Decreto 109-96, Ley de la CONRED. Municipalidades fuertes como la de Guatemala no encajan en los cánones que la 109-96 sugiere para el resto de municipalidades en el interior de la República. La abismal diferencia de recursos y capacidades (humanas, físicas y financieras) entre las municipalidades grandes y chicas supone la necesidad de repensar los marcos y formatos de trabajo a escala municipal. Pareciera que las COMRED en entidades grandes podrían funcionar bajo diferentes esquemas, de forma más autónoma y sin requerir de mucho apoyo institucional externo de gobierno central. Estos son solo algunos de los aprendizajes recién obtenidos con las intervenciones en el área urbana de Guatemala.

Al final del camino, cuando el objetivo principal es elevar la resiliencia de las comunidades, mejorar su calidad de vida e incrementar las probabilidades de sobrevivencia ante un desastre lo estratégico pareciera ser la capacidad organizativa y sus vinculaciones efectivas con las instituciones sectoriales y municipales. La mayor riqueza del modelo es que el todo debe funcionar como un sistema, un eficaz engranaje de actores con atribuciones y roles claros, con acuerdos y vínculos sólidos y eficaces, optimización y complementariedad de recursos, con garantizada sostenibilidad en el tiempo y, tal como la manda la Carta Humanitaria, estar al margen de intereses políticos, partidarios o sectarios.

AGRADECIMIENTOS

Gran parte del trabajo y aprendizaje en las áreas de intervención ha sido posible gracias al financiamiento de la Comisión Europea a través de su Programa de Preparación ante Desastres (DIPECHO). De gran valor ha sido también el compromiso e interés de Oxfam GB en Guatemala por incursionar en el tema del riesgo urbano. La calidad de los resultados y las lecciones aprendidas han sido posibles gracias a la exitosa alianza con las organizaciones ESFRA e ISMUGUA así como la dedicación y profesionalismo de los integrantes del “equipo DIPECHO” de la alianza Oxfam GB – ESFRA – ISMUGUA. Un agradecimiento extensivo a las instituciones y colegas que directa o indirectamente han colaborado en este proceso.