

LA VULNERABILIDAD DEL PAÍS ANTE LOS FENÓMENOS NATURALES

***El desafío de la reconstrucción con transformación después de
Agatha y Pacaya¹***

El paso de la Tormenta Tropical Agatha y los estragos provocados por la violenta erupción del Volcán de Pacaya a finales de mayo y principios de junio pasados, confirman una vez más la vulnerabilidad del país ante los eventos naturales.

Guatemala es considerado uno de los países más vulnerables a nivel global. La combinación de factores geográficos, geológicos y climatológicos presentes en el territorio, sumados a las causas estructurales de pobreza de las mayorías, conforman una ecuación que aumenta la vulnerabilidad y el riesgo latente del territorio ante eventos naturales cada vez más recurrentes.

La historia se repite, las regiones afectadas por Agatha y Pacaya, son regiones que fueron devastadas también por el Huracán Mitch (1998) y la Tormenta Stan (2005), que dicho sea de paso dejaron al país 937 personas fallecidas, 581,000 mil damnificados y daños y pérdidas directas

¹/Elaborado por Herlem Isol Reyes López, Administrador de Empresas, Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-, Universidad de San Carlos de Guatemala

equivalentes a US\$.1,763.3 millones de dólares.² Mientras que con Mitch 15 departamentos fueron afectados y por Stan 16; con Agatha y Pacaya, el impacto fue mayor con efectos en todo el territorio nacional, es decir en los 22 departamentos. Los daños y pérdidas a consecuencia de los desastres naturales, confirman el enfoque reactivo más que proactivo que ha prevalecido en el país por parte de las autoridades de Gobierno, con consecuencias irreversibles, si se toma en cuenta que el coste psicosocial de las familias en las comunidades afectadas y el daño ambiental sufrido, son difíciles de atribuirles un valor monetario.

Impacto social, económico y ambiental a consecuencia de Agatha y Pacaya.

Se considera que los factores que transforman un fenómeno natural en un desastre humano, económico y ambiental, son las mismas carencias fundamentales del desarrollo del país, que contribuyen a que el impacto sea catastrófico.

En ese sentido puede señalarse que la evaluación de los daños y pérdidas por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la erupción del Volcán de Pacaya en el país, es de grandes magnitudes, considerado por técnicos ambientalistas, uno de los eventos naturales más mortales hasta la fecha.

A mayor pobreza mayor vulnerabilidad, este precepto se confirma con el impacto humano reportado con el último Informe de Situación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), señalan un total de 174 personas fallecidas, 113 desaparecidos, 162,857 evacuados, 27,823 albergados en 218 albergues, 397,808 afectados y 104,639 damnificados.³

Como efectos colaterales la OPS reporta un considerable número de población afectada por enfermedades, entre éstas infecciones respiratorias (3,640 casos), infecciones de la piel (1,129 casos) y diarreas (2,150 casos), principalmente en menores de 5 años y de 10 a 49 años, con alta incidencia en el sexo femenino.⁴ Por otra parte, el Ministerio de Salud Pública y 2/Juntos hacia un plan de recuperación y reconstrucción con transformación. Después de Agatha y Pacaya. Gobierno de Guatemala. Guatemala, Julio 2010. 3/Informes de Situación No. 10. Tormenta Tropical Agatha y erupción de Volcán Pacaya. Organización Panamericana de la Salud. Guatemala, Junio 2010. 4/ Ídem.

Asistencia Social (MSPAS) contabilizó 32 vectores epidemiológicos que afectan al país, derivado de los eventos climáticos, con una alta incidencia epidemiológica de enfermedades tropicales como el caso del Dengue y la Malaria.

Los efectos derivados de los eventos naturales, conllevan un impacto y dimensión distinta de acuerdo a la región de que se trate. No cabe duda que en el país la dimensión de la pobreza y desigualdad de la población develan de acuerdo a las estadísticas de daños y pérdidas humanas, el grado de vulnerabilidad de las comunidades para adaptarse a los riesgos y amenazas.

El valor estimado de los daños y pérdidas que deja al país la Tormenta Tropical Agatha y la erupción de Pacaya, de acuerdo al Informe Oficial presentado y elaborado con la participación de la Comunidad Internacional, señala un monto de Q.7,855.7 millones de quetzales, equivalentes a US\$.982 millones de dólares (tipo de cambio Q.8 x US1), cifra cercana al 2.2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Se señala además, que del monto total el 70 por ciento corresponde a daños y pérdidas de propiedad pública (Q.5,478 millones de quetzales) y 30 por ciento a propiedad privada (Q.2,377.6 millones de quetzales).⁵

En la distribución de daños y pérdidas por sectores, se señala que la Infraestructura representa uno de los mayores daños con un 36 por ciento del monto total (Q.2,836.7 millones de quetzales), afectando principalmente la red vial con serias repercusiones en la conectividad del país. Se registra un saldo de 35 puentes colapsados a nivel nacional, plantas y estructuras colapsadas para la transmisión de energía, así como infraestructura de agua y saneamiento tanto en sistemas urbanos como en el área rural, entre otros.

El efecto de daños y pérdidas ambientales es considerado de grandes magnitudes con un impacto del 31 por ciento del monto total. En este sector, los daños son asociados con la pérdida de suelos, colmatación⁶ de cauces, deterioro de cuencas, sedimentación y limpieza de cenizas y arenas

5/Juntos hacia un plan de recuperación y reconstrucción con transformación.Ibid.
6/Colmatación: *f.* GEOL. Relleno de una depresión de terreno por limo, arena u otros sedimentos, depositados por el agua o por el viento. Consulta en línea. Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L. Julio 2010.

volcánicas entre otros, que en su conjunto alcanzan Q.2,417.9 millones de quetzales. Es de señalar, que a nivel ambiental, la tormenta tropical Agatha, es considerada una de las más devastadoras, ya que durante su paso por el país, se estima que cayó un 20 por ciento más de lluvia en la mitad del tiempo, en comparación con las cifras que dejó el Huracán Mitch (1998), lo cual significa según expertos una pérdida de millones de toneladas de suelo fértil.⁷

Como un tercer sector impactado se presentan los daños y pérdidas en lo social con un 20 por ciento del monto total equivalente a Q.1,567.8 millones de quetzales. La dimensión social de los eventos naturales Agatha y Pacaya, puede observarse entre otros factores, por la cantidad de viviendas destruidas (3,994), dañadas parcialmente (4,455) y viviendas con daños leves (7,690), entre otros; lo cual representa un mayor desafío a nivel nacional, derivado del impacto psicosocial de la población y del costo que pueda significar en el tiempo y recursos la reubicación de las familias afectadas por habitar en zonas de alto riesgo, como es el caso de municipios de los departamentos de Sololá, Sacatepéquez y del Suroccidente del país, por mencionar algunos; en donde comunidades enteras quedaron sin techo.

Es preciso mencionar que dentro del sector social, también los daños se reportan en cuanto a la infraestructura de establecimientos de salud y edificios educativos, que en el segundo caso suman 957 edificios educativos con una incidencia de 209,094 alumnos, que afrontan serias dificultades para continuar y concluir con el presente ciclo escolar, sumadas a las carencias educativas permanentes de todos conocidas.

Otro sector impactado dentro de la clasificación, lo constituye el sector productivo con un 13 por ciento del monto total de los daños y pérdidas (Q.1,033.3 millones de quetzales). Se estima que aunque el porcentaje de daños es menor en relación a los demás sectores señalados, el impacto es de grandes dimensiones si se toma en cuenta que las consecuencias son directas en el empleo y medios de vida de las poblaciones, ya que el mayor peso está concentrado en grupos sociales vulnerables, particularmente campesinos del área rural, que poseen pequeños cultivos para el autoconsumo y como un medio de vida que les genera ingresos, lo

7/Véase Luis Ferraté, Ministro de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala (MARN), en el marco de la reunión del Comité Institucional de Cambio Climático (CICC) Guatemala. Consulta en línea noticias.com.gt julio 2010.

cual representa graves repercusiones en su seguridad alimentaria y en la generación de empleo para las familias.

Es de señalar que por sí solos, los eventos naturales no generan escalas de impacto, éstas están sujetas a las medidas de adaptación y mitigación que adopten los países. En ese sentido el impacto de los sectores social, económico y ambiental en el país por el paso de Agatha y Pacaya, por una parte devela las vulnerabilidades ambientales y climáticas del territorio, y por otro, que la visión de desarrollo del país hasta ahora, no contempla planes, programas y estrategias de prevención, mitigación y gestión de riesgos que en su conjunto conformen políticas públicas permanentes y de largo plazo, que permitan un efecto proactivo y no reactivo ante eventos naturales de gran magnitud.

Debido a esta tendencia, es prioritario que el país salga del círculo vicioso de destrucción y recuperación, y aborde causas fundamentales de su vulnerabilidad, en vez de limitarse a tratar los síntomas y esperar hasta que se produzca un desastre.

Después de los desastres naturales -Agatha y Pacaya-, el desafío de la reconstrucción con transformación?

Estudios señalan que el riesgo de resultar afectado por un desastre natural (por cada 100,000 habitantes) en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es de uno en 1,500 habitantes, mientras que en países en desarrollo, la incidencia es de uno por cada 19 personas.⁸

Para el caso de Guatemala, si se toma en cuenta una población de 14,361,666 millones de habitantes⁹, con el número total del impacto humano por Agatha y Pacaya señalado por la OPS, el riesgo de incidencia es alrededor de uno por cada 21 personas, lo cual refleja que las vulnerabilidades del país son estructurales.

Por siglos el patrón de pobreza y desigualdad de la población se han

8/Castellanos Edwin J. (Dr.). Conceptos Básicos del Cambio Climático y su Impacto en Guatemala. Centro de Estudios Ambientales, Universidad del Valle de Guatemala. Guatemala, consulta en línea julio 2010.

9/ Proyecciones de población con base en el Censo año 2002. Al 30 de junio 2010. www.ine.gob.gt

mantenido, así como la incidencia de una economía poco diversificada y la ausencia de un ordenamiento territorial y regulación de construcciones privadas. En ese sentido los esfuerzos después de un desastre natural, conllevan únicamente en términos de recuperación del país y no a revertir la tendencia actual de amenazas y vulnerabilidades estructurales.

Recientemente el Gobierno Central presentó en compañía del equipo de Naciones Unidas coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un plan de reconstrucción que tituló: "Después de Agatha y Pacaya, juntos hacia un plan de recuperación y reconstrucción con transformación".

Dicho Plan, aparte de develar el monto de los daños y pérdidas por los dos desastres naturales que ascienden como se mencionó anteriormente a US\$982 millones de dólares, enfatizan acciones que se manifiestan esenciales para romper con la recurrencia de los desastres naturales y construir un país menos vulnerable.

Los cuatro ejes en torno al cual gira el Plan, se apoyan en metodologías internacionales que evalúan impactos de los eventos naturales y que prepara una estrategia de reconstrucción, con la salvedad que en esta ocasión se agrega el componente de la transformación para revertir vulnerabilidades históricas. Se incluyen los ejes de asistencia humanitaria, recuperación de medios de vida y reactivación económica, adaptación y mitigación al cambio climático y el fortalecimiento institucional.

Asimismo, dentro del Plan de Reconstrucción se propone una guía orientadora que sugiere marcos de acción para utilizar las oportunidades que presenta el desastre para la transformación de estructuras económicas, sociales y ambientales existentes en el país.

La estrategia de implementación se tiene prevista a través de mecanismos que involucran alianzas institucionales como el caso de la implementación de una comisión presidencial de reconstrucción, la cual se hará cargo de la coordinación y seguimiento del plan; una comisión de auditoría social y transparencia, y de acuerdos con gobiernos locales.

Por otra parte, se propone una agenda legislativa en apoyo a la reconstrucción, con la aprobación de leyes financieras anti evasión, así

como leyes de ordenamiento territorial, de cambio climático, de orden público, además de la propuesta de reforma a la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), que a la fecha no son las de un ente regulador.

El desafío de cambiar el enfoque tradicional ante los eventos naturales, no es tarea fácil. La elaboración del Plan de Reconstrucción, es solamente la base teórica del proceso que conlleva la recuperación. El Plan de Reconstrucción que se presentó por parte del Gobierno actual como una oportunidad de transformación de país, puede considerarse como un esfuerzo valioso de parte de los expertos que participaron en su elaboración, el cual si se asume con la voluntad y el compromiso serio de todos los sectores involucrados, léase; organismos y poderes del Estado, partidos y agrupaciones políticas, gobiernos locales, cooperación internacional, sector empresarial y sociedad civil; pueden alcanzar resultados positivos importantes para el país en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, la historia nos remite al periodo del gobierno anterior del ex presidente Berger, con la Tormenta Stan. El Gobierno a través del Vicepresidente Stein, aseguró en su oportunidad que el plan de reconstrucción presentado, utilizaría un modelo incluyente e integral, basado en el principio de subsidiariedad y solidaridad, fortalecido por la gobernabilidad. Se apuntaba también, a la pertenencia étnica, cultural y de género como una prioridad¹⁰. Los resultados y el éxito del plan, reflejan una realidad distinta, que conlleva en buena parte una corresponsabilidad de los daños y pérdidas de los desastres naturales posteriores a Stan, que hubieran podido reducirse si se hubieran implementado como mínimo medidas básicas de adaptación y mitigación para minimizar los riesgos futuros.

Es importante señalar en el caso del Plan de Reconstrucción que presentara el gobierno actual por el paso de Agatha y la erupción de Pacaya, aunque define líneas de acción que contribuyen a la orientación de la conformación de los Ejes, no se estiman o sugieren tiempos prudentes para el proceso de implementación de las distintas fases que involucran la recuperación, reconstrucción y transformación, lo que de alguna manera, deja al criterio discrecional gubernamental su ejecución. En ese sentido la incertidumbre salta a la vista, si se toma en cuenta que son dieciocho meses los que 10/El huracán Stan se quedó en Guatemala la América Latina en Movimiento. <http://alainet.org/active/>

faltan para que concluya el período de gobierno encabezado por Colom y Torres, que estamos además, en una etapa preelectoral o electoral disfrazada desde hace mucho tiempo, elementos que oportunamente pueden prestarse para el manejo de los fondos de forma poco ética y transparente.

Por otra parte la discusión y negociación en el Congreso para la asignación de los fondos suficientes que respalden el proceso de recuperación y reconstrucción del país a través del Plan Oficial, motiva como es costumbre a negociaciones políticas de intereses partidarios que condicionen las obras de reconstrucción en determinadas regiones del país.

Así también, la alianza y/o compromiso de solidaridad firmado por los gobiernos locales, en ocasión de la presentación oficial del Plan, compromete de alguna forma el manejo de los recursos y proyectos con un tinte electorero. Es evidente que en el país las políticas, planes y programas no son de nación, sino de discurso público y de procesos electorales. La prevención de desastres naturales es considerado por muchos como un costo, más que una inversión que refleje una comprensión de las vulnerabilidades y de medidas para corregirlas.

Si se toma en cuenta que una política constituye un instrumento o herramienta y de acuerdo a su orientación puede integrar una estrategia de desarrollo; la urgencia de generar e implementar una política nacional de prevención, mitigación y de gestión de riesgos con líneas de acción en el corto, mediano y largo plazo, constituye una exigencia al ejecutivo. Asimismo la urgencia de atención a las comunidades y familias afectadas, en función de una reubicación digna, además de promoverles oportunidades como un medio de vida.

La pregunta que resalta es, partiendo de un principio ético en el actuar y en el quehacer de los funcionarios de gobierno, ¿cuánto están dispuestos a comprometerse para que el trabajo que se realice tenga un efecto verdaderamente positivo en la prevención de desastres?

En dieciocho meses para que finalice el período del gobierno actual, ¿cuál es el legado que podemos esperar los ciudadanos, para que las amenazas naturales no tengan un impacto letal y destructivo como hasta ahora?

BIBLIOGRAFIA

América Latina en Movimiento. El huracán Stan se quedó en Guatemala. <http://alainet.org/active/>

Banco Interamericano de Desarrollo. El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C. Environment Division, Publications. Marzo de 2000.

Bollin Christina, Dra. Gestión local de Riesgo. Experiencias de América Central. División 4200 Gobernabilidad y Democracia, GTZ Editor. Eschbom , Enero 2003.

Buch Mario y Turcios Marvin, Compiladores. Vulnerabilidad Socioambiental: Aplicaciones para Guatemala. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. IARNA-URL. Universidad Rafael Landívar. Serie de documentos técnicos No. 9. Guatemala, marzo 2003.

Diccionario Enciclopédico Electrónico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L. Julio 2010.

Edwin J. Castellanos, Dr. Conceptos Básicos del Cambio Climático y su Impacto en Guatemala. Centro de Estudios Ambientales. Universidad del Valle de Guatemala.

Gobierno de Guatemala, con el apoyo de la Comunidad Internacional. Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la erupción del Volcán Pacaya. Resumen preliminar. Guatemala, 30 de junio 2010.

Gobierno de Guatemala, con el apoyo de la Comunidad Internacional. Después de Agatha y Pacaya, Juntos hacia un plan de recuperación y reconstrucción con transformación. Guatemala, julio 2010.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 1997. Informe Especial del grupo de trabajo II de IPCC. Impactos Regionales del Cambio Climático: Evaluación de la Vulnerabilidad. Resumen para

responsables de políticas. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Organizaciones Meteorológica Mundial. Noviembre 1997.

Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006 (ENCOVI 2006). Guatemala.

Organización Panamericana de la Salud OPS/OMS Guatemala. Guatemala, Emergencia Nacional. Informes de Situación Números del 01 al 10. Tormenta Tropical Agatha y erupción del volcán Pacaya. Guatemala, Junio y Julio de 2010.

O.D. Cardona, con modificaciones realizadas por A.M. Lavell. Conceptos y Definiciones de Relevancia en la Gestión del Riesgo. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Marzo 2002. <http://www.snet.gob.sv/>

Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Instituto de Incidencia Ambiental. Perfil Ambiental de Guatemala. Amenazas al ambiente y vulnerabilidad en Guatemala. Documento Técnico del Perfil Ambiental de Guatemala. Primera Edición, Septiembre 2005. Guatemala, septiembre 2005.

Consultas en línea:

www.elperiodico.com.gt

<http://idbdocs.iadb.org>

www.infoiarna.org.gt

www.ine.gob.gt

www.ipcc.ch

www.greenfacts.org

<http://new.paho.org>

www.noticias.com.gt

www.prensalibre.com.gt

www.segeplan.gob.gt

Impreso en Talleres del IIES
200 ejemplares
Guatemala, agosto 2010