

Amenaza y vulnerabilidad
La construcción
social del riesgo
en Guatemala

Marta Méndez y Nils Saubes





Ilustración: Dénny Meja

Amenaza y vulnerabilidad

La construcción social del riesgo en Guatemala

Un análisis sobre el riesgo social en Guatemala, las causas históricas, políticas, económicas y sociales que los sustentan, y sus conceptos asociados, a partir del cual se explica la construcción de ese fenómeno en el territorio guatemalteco. Un acercamiento al riesgo que permite plantear elementos para diseñar estrategias desde el Estado y desde la sociedad, para su reducción en el país.

Marta Méndez y Nils Saubés

Ensayo

18 11 15

Solemos llamar catástrofes o desastres naturales a las enormes pérdidas vinculadas a la ocurrencia de fenómenos naturales extremos: terremotos, huracanes, inundaciones, sequías. Todo indica que la catástrofe se manifiesta luego de que la naturaleza marca con su fuerza nuestro destino y nos deja poco o nada que decidir en ese devenir.

1. Acercamiento al riesgo de desastre

El riesgo de desastre está condicionado por la presencia simultánea en el tiempo y en el espacio de

dos tipos de factores: la amenaza y la vulnerabilidad.

Las amenazas corresponden a eventos naturales con posibilidad de ocurrencia en un territorio determinado, estos pueden ser de distinto origen: climáticos (sequía, huracanes), geológicos (terremotos, erupciones volcánicas), o mixtos (inundaciones, deslizamientos).

Estas amenazas se caracterizan por su frecuencia y magnitud y dependen de la geografía propia de los territorios.

En tanto que la vulnerabilidad es una situación que afecta a una persona o un grupo de personas, y que corresponde a las características que determinan su capacidad de anticipar, enfrentar, resistir y recuperarse de los impactos que genera un evento natural.

Con frecuencia explicamos los desastres desde el carácter extremo, brutal e imprevisible de estos fenómenos. De forma, un tanto equivocada, los desastres se han estudiado desde su aspecto natural.

Durante décadas este acercamiento dominó tanto el discurso popular como el científico.

Mucha evidencia en el análisis de la gestión de riesgo ha mostrado y reconocido la importancia de distinguir los fenómenos naturales de los desastres que estos pueden provocar. Aunque no se puede negar el rol desencadenante que tienen los fenómenos naturales en la ocurrencia de desastres, su manifestación se entiende desde la construcción social generadora de condiciones de vulnerabilidad en ciertos segmentos de la sociedad.

Por sus condiciones geográficas y climáticas, un territorio

puede estar expuesto a una misma amenaza. Sin embargo, se habla de riesgo sólo en la presencia de vulnerabilidad. En ese sentido el pasaje de un fenómeno natural en dicho territorio afectará de forma diferenciada a sus habitantes en función del nivel de vulnerabilidad. Sin sorpresa alguna, las víctimas de los desastres son en su mayoría poblaciones marginadas, excluidas y pobres: vulnerables. Los factores de marginación, exclusión y pobreza son el resultado de la construcción histórico social del riesgo que nada tiene que ver con lo que de manera errónea llamamos desastres “naturales”.

La vulnerabilidad va de la mano con la cotidianidad de las personas que viven en un estado de emergencia permanente. Frente a un escenario como el descrito los fenómenos naturales solo revelan, materializan y recuerdan puntualmente esta vulnerabilidad.

La vulnerabilidad se explica desde las causas estructurales de carácter histórico, social, económico y político: desigual acceso a recursos naturales y materiales, deficientes medios de vida, necesidades básicas insatisfechas, inseguridad alimentaria, desempleo o condiciones de empleo deplorables. Este diagnóstico refleja el incumplimiento de las funciones del Estado en atender las necesidades básicas de la población y aquellas que permiten condiciones de inclusión y desarrollo social asegurando salud, educación, empleo y calidad de vida. Los altos índices de vulnerabilidad en las poblaciones resultantes de la construcción social del riesgo les empuja a vivir en condiciones de subsistencia que solo pueden empeorar de seguir esa inercia. Por ejemplo, hogares marginados en áreas urbanas se instalan en laderas peligrosas o en zonas inundables

como única respuesta a su desgracia. En áreas rurales, el difícil acceso a la tierra para los campesinos más pobres provoca sobreexplotación y degradación de los pocos recursos disponibles (deforestación, erosión) generando más vulnerabilidad.

La vulnerabilidad va de la mano con la cotidianidad de las personas que viven en un estado de emergencia permanente. Frente a un escenario como el descrito los fenómenos naturales solo revelan, materializan y recuerdan puntualmente esta vulnerabilidad.

2. Guatemala vulnerable, Guatemala en riesgo

¿Cómo se materializan estos conceptos en Guatemala? ¿Por qué hablamos de construcción social del riesgo?

En Guatemala, y en la región centroamericana en general, existen desde siempre amenazas naturales. La geografía física de la región da lugar a la ocurrencia de varios tipos de fenómenos naturales, más o menos extremos, debido a la magnitud y frecuencia de los mismos.

Centro América se ubica a lo largo del denominado Cinturón de Fuego del Pacífico, región de contacto entre varias placas tectónicas que dan paso a una alta actividad sísmica y volcánica. Tan sólo en el territorio guatemalteco, tres [placas](#) tectónicas están en contacto: La norteamericana, la de Cocos y la del Caribe.

Además, el istmo centroamericano se ubica dentro de la Zona de Convergencia Intertropical (ZCIT), que en el

caso de esta región se traduce en lluvias torrenciales durante la estación lluviosa, algunas veces acompañada de tormentas tropicales y huracanes. Estas lluvias torrenciales combinadas con el relieve montañoso, y los tipos de suelos característicos del país (los volcánicos principalmente), generan condiciones perfectas para la ocurrencia periódica de deslizamientos.

A estos se suma el fenómeno de las sequías^[1]. Una buena parte del territorio guatemalteco está ubicada en el llamado corredor seco centroamericano, el cual se extiende desde el sur de México (Estado de Chiapas) hasta Costa Rica, pasando por el altiplano occidental y el sureste de Guatemala.

Ahora, en el contexto de cambio climático abrupto^[2] que marca la tendencia de una nueva realidad para la región, se amplifica la frecuencia y magnitud de ciertos fenómenos naturales de origen [hidroclimático](#).

Frente a este escenario cambiante las especies tienen tres opciones: migrar, adaptarse o morir. Los humanos no escapamos a esa realidad, y en el caso de Guatemala la primera y tercera opciones dominan el paisaje. El cambio climático es una realidad irreversible. Pero este no puede ser la excusa para explicar y justificar la ocurrencia de catástrofes a las que se les agrega el adjetivo de "naturales".

La responsabilidad principal es del Estado, que por un lado debe satisfacer las necesidades básicas de la población, y por el otro, legislar para que, por ejemplo, las empresas no lucren a costillas de la vulnerabilidad; y por el otro, para promover la planificación territorial y con

eso prevenir el riesgo.

La vulnerabilidad ha estado vinculada en Guatemala, al modelo mismo de desarrollo económico, social y político establecido desde la fundación del Estado, y que se manifiesta desde la Colonia, con la concentración de tierras y recursos naturales. En el caso de Guatemala, si caracterizamos los medios de vida^[3] de la población que se encuentra en estado de pobreza y pobreza extrema, rápidamente entendemos las reducidas oportunidades de subsistencia que tienen. Las tierras que habitan estos pobladores presentan condiciones geofísicas que les dan un alto grado de exposición a amenazas como las sequías, heladas, erosión, inundaciones, deslizamientos, entre otros.

Este conjunto de factores ha llevado a la población excluida a depender de medios de vida particularmente vulnerables y poco resilientes^[4]: difícil acceso a los activos de producción, inseguridad alimentaria, viviendas no adecuadas, falta de protección y seguridad social, analfabetismo, entre otros.

Un estudio del IARNA asegura que más del 50% del territorio nacional se encuentra en riesgo tras la ocurrencia de desastres y que más del 60% de las poblaciones del país se encuentran ubicadas en esos territorios de riesgo (desde medio hasta muy alto).

El modelo económico actual en Guatemala, sigue reproduciendo ciertos rasgos del modelo impuesto durante la Colonia. Un modelo basado en el extractivismo insostenible de los recursos naturales (que además es multiplicador de desigualdades).

A esto se suman las dinámicas territoriales marcadas por la migración de la población hacia las principales áreas urbanas proliferando asentamientos informales altamente vulnerables en las ciudades. Aquí se encuentran las poblaciones marginalizadas y excluidas en muchos sentidos. En estas áreas se desafía la realidad geofísica, pues están marcadas por profundas depresiones (barrancos) inestables (suelos desprovistos de cobertura boscosa, erodados), que con sólo olfatear el sentido común, se trata de terrenos inconstruibles que el sistema incentiva y el Estado lo permite.

El modelo económico operativo actual en Guatemala, sigue reproduciendo ciertos rasgos del modelo impuesto durante la Colonia. Un modelo basado en el extractivismo insostenible de los recursos naturales (que además es multiplicador de desigualdades).

La construcción de la vulnerabilidad en Guatemala es un proceso histórico que trasciende la ocurrencia de fenómenos naturales puntuales y que además está basado en la desigualdad del sistema. Pero cuando estos procesos ocurren en un territorio altamente sujeto a la ocurrencia de dichos fenómenos, el resultado es la generación de una situación de alto riesgo de ocurrencia de desastres.

3. Hacia una cultura de prevención

Reducir el riesgo en un país donde imperan dinámicas centenarias requiere cruzar escalas espaciales y temporales, lo que implica ir más allá de la gestión del riesgo que le corresponde liderar a la Coordinadora

Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED).

La reducción del riesgo es un proceso de largo plazo, implica la desconstrucción voluntaria del mismo borrando los rasgos de la vulnerabilidad. La única forma de lograr esto es actuando sobre las causas estructurales, haciendo de la reducción del riesgo un eje transversal en la administración del Estado y la gestión de los territorios. Se debe volver un elemento cultural, una forma de vida, una construcción social basada en la memoria histórica (memoria del riesgo), y en el conocimiento del espacio habitado y del territorio. Teniendo clara la voluntad de reducción del riesgo, es fundamental articular toda forma de administración del territorio (entendido desde la complejidad del término) con las políticas de gestión y ordenamiento territorial, la gestión ambiental, el desarrollo social, la vivienda digna, la adaptación al cambio climático, la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional.

La reacción a corto plazo es una respuesta necesaria que debe activarse en los casos de emergencia. En ese sentido el Estado debe enfocar sus energías en dirigir de forma eficaz y eficiente la ayuda a los grupos de población más vulnerable.

¿Quiénes son los más vulnerables? ¿En dónde se encuentran los más vulnerables? Un Estado que no dispone de la información más básica para responder a esas preguntas, carece de cualquier margen de maniobra para garantizar la prevención y dirige sus fuerzas de acción a una lógica asistencial. No es posible diseñar políticas públicas y planes de acción con base en un censo poblacional de 14 años de antigüedad. En el corto

plazo esta "sencilla" tarea es obligación del Estado.

Limitar y prevenir la generación de nuevos riesgos a futuro es tarea imprescindible. Este es tema de interés nacional y entenderlo desde la más pequeña escala^[5] es una carta de presentación para victimizar la situación del país y buscar subsidio, mas no respuestas viables de desarrollo y búsqueda de bienestar de los más vulnerables.

Acercar el lente de análisis a escala local se vuelve una forma de intervención al territorio más pertinente. Cruzar datos de amenaza y vulnerabilidad a escala de comunidad, cuenca o microcuenca, parece lógico en un territorio que hasta el día de hoy es calificado de excedentario y productor de agua (con tendencias al déficit frente a los efectos del cambio climático).

A esta escala es donde adoptar e implementar planes locales de ordenamiento territorial toma sentido.

Por otro lado, la prevención de riesgos, por su componente de amenaza explicada desde la composición y ubicación física del territorio, debe poner especial atención en la gestión ambiental. Las formas de explotación de los recursos responden a modos de producción y consumo capitalistas que desafortunadamente impactan en el estado del soporte natural, degradándolo o hasta destruyéndolo dando poco espacio a la recuperación y a la sostenibilidad.

También podemos hablar de amenazas socio-naturales como la deforestación, la explotación minera o la mala gestión de los drenajes urbanos, factores que incrementan la probabilidad de ocurrencia de

deslizamientos.

¿Por qué y para qué una cultura de prevención al riesgo? Desde el instinto de sobrevivencia, el Hombre busca el resguardo ante cualquier tipo de adversidad (amenaza), y cuando le toca enfrentarla el cuerpo concentra todas las energías en la lucha por sobrepassarla. Si las condiciones fueron favorables y se gana esa lucha, el regreso a la "normalidad" no es inmediato y requiere de una etapa de procesamiento indispensable para fortalecer los mecanismos de lucha.

Se habla de tres tiempos claves en la gestión de riesgos, el antes, el durante y el después. El antes es la prevención, y para ello se requiere conocer el espacio geográfico (las amenazas) y la herencia de la historia (la memoria del riesgo), de aquí deben surgir los mapas de zonificación del riesgo (cruzando datos de amenaza y vulnerabilidad) que en la lógica de reducirlo al máximo debiera desembocar en planes de ordenamiento territorial y en la implementación de sistemas de alerta temprana. El durante activa los sistemas de alerta asegurando el cumplimiento de los protocolos de seguridad, y da paso a la puesta en marcha del mecanismo y la capacidad de respuesta eficaz, o no, del mismo. El periodo post crisis es clave para rendir cuentas, evaluar los resultados y el nivel de resiliencia de la población afectada. ¿Cuánto tiempo toma el regreso a la normalidad? O tal vez en algunos casos se trata de un retroceso con pocas o nula posibilidades de mejora. En esta etapa post crisis se cuestionan nuevamente los planes de ordenamiento territorial, se actualizan, y responden a un nuevo paisaje.

Reforzar la resiliencia debe ser una apuesta en la gestión de riesgos. La ocurrencia de fenómenos adversos es una variable que hace parte integral de la ecuación.

La toma de conciencia del Estado en este tema es vital, la exigencia de la ciudadanía necesaria.

Los escenarios de cambio climático en el corto y mediano plazo, avisan desde ya que los cambios son irreversibles y que la adaptación debe volverse política de Estado.

No hay lugar para negociaciones entre el Estado y los que se adueñaron del país.

Desde la escala nacional, el Estado debe proveer, facilitar y actualizar las bases de datos que permitan describir Guatemala, sus necesidades, síntomas, padecimientos, sus ventajas, posibilidades y fortalezas.

Desde la escala local se deben buscar la planificación, construcción y aprobación de manera participativa de la gestión de los territorios.

La participación ciudadana juega un rol fundamental en el entendimiento de la realidad de riesgo y debe ser tomada en cuenta como fuente base en la planificación territorial.

Actuar sobre la amenaza es desafiar (como lo hemos hecho siempre) la configuración geofísica de la naturaleza, supone además inversiones millonarias sin certeza de efectividad. Si se quiere cambio real, la mitigación del riesgo debe actuar sobre los síntomas de la vulnerabilidad.

* Nils, de nacionalidad francesa, y Marta, de nacionalidad

guatemlateca, son Geógrafos, graduados de la Universidad de Paul Valéry, Montpellier III, Francia. Poseen una Maestría en Gestión de Riesgos y Territorio en la misma Universidad que acaban en París 8 y 7, respectivamente. Actualmente Nils es investigador especializado en temas de agua en el IARNA/URL y Marta es la directora de relaciones institucionales de Plaza Pública.

[1] El fenómeno natural El Niño se encuentra asociado a la variación en las condiciones climáticas que se dan en el Pacífico ecuatorial, producto de la interacción entre la circulación de los vientos, cambios en la presión atmosférica, variaciones en la temperatura superficial de las aguas, presencia o ausencia de lluvias, entre otras. Los cambios en la presión atmosférica afectan la temperatura de la superficie del mar y viceversa (IARNAURL, 2011).

En el caso de la región centroamericana (contrario a las costas del Pacífico del Sur de América) el fenómeno del niño se traduce por sequías.

[2] Actualmente se entiende por cambio climático a la variación en el clima que se atribuye, de forma directa o indirecta, a la actividad humana y que se viene a sumar a los cambios naturales del clima observados durante periodos de tiempo comparables (IPCC, 2007). Las variaciones climáticas globales más recientes, el llamado ciclo de periodos glaciales, tuvieron una duración aproximada de 100,000 años. Estos ciclos se produjeron como resultado de causas naturales (OMM,

2003). Hasta antes del decenio de 1850, durante varios miles de años, la cantidad de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera había permanecido relativamente estable (ver recuadros sobre la atmósfera y sobre el efecto de invernadero). Sin embargo, hoy día, gran parte de la preocupación con respecto al clima se debe a que las sociedades humanas expulsan a la atmósfera cantidades sin precedentes de GEI, como dióxido de carbono y metano, lo que origina un notable cambio en la composición química de la atmósfera, que afecta al clima mundial (Stern, 2007).

[3] Es la suma del modo de actuar de los hogares, por medio del cual logran vivir año con año y consiguen sobrevivir ante los tiempos difíciles (o no logran hacerles frente) (MFEWS, 2005).

[4] En este contexto la resiliencia tiene que ver con lo que pasa después de que ocurra un fenómeno natural dañino, y como se recupera un territorio o una comunidad de los efectos de este. Inclusive, como la ruptura causada por el fenómeno en cuestión puede constituir una oportunidad de mejora a través de la recuperación y reconstrucción.

[5] En geografía la pequeña escala se refiere a un territorio grande, en este caso se refiere a la escala nacional.

[Fin]



Universidad Rafael Landívar Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16 casa Plaza Pública junto al edificio "O". Guatemala, Centroamérica.
(502) 2426-2644 email: plaza@plazapublica.com.gt