

Trabajo de campo

Taller de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad

Localización:	Comunidades de Nuestra Señora del Carmen zona 12 y Anexo Forestal zona 13, Guatemala.
Fecha:	2005
Enfoque sectorial:	Análisis de riesgos múltiples y Análisis comunitario de vulnerabilidad y capacidad

Referencia bibliográfica

Informe de Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) del proyecto ProVention, Cruz Roja (CR) Guatemalteca, estudios de caso de comunidades de Nuestra Señora del Carmen zona 12 y Anexo Forestal zona 13, Ciudad de Guatemala, incluidos en la compilación de estudios de caso (CD-ROM) *Análisis de vulnerabilidades y capacidades en proyectos de educación comunitaria*, Centroamérica y el Caribe, Centro Regional de Referencia en Educación Comunitaria en Preparativos para Desastres, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Existen estudios de caso similares realizados por la Cruz Roja Guatemalteca e incluidos en la compilación de estudios en las siguientes comunidades de la Ciudad de Guatemala: Anexo 4 de Febrero, Zona 7 y Puerta del Jardín, Zona 18
<http://www.cruzroja.org/desastres/redcamp/crrec/tcomuni.htm>

Sinopsis

El presente estudio de caso sistematiza el trabajo de campo llevado a cabo por la CR Guatemalteca para analizar el nivel de riesgos en algunas comunidades de la ciudad de Guatemala. El análisis permite identificar la percepción de las personas sobre las amenazas potenciales, las vulnerabilidades existentes y los mecanismos de respuesta. Se organizó un equipo multidisciplinario para desarrollar el análisis comunitario de riesgos. El equipo hizo uso de algunas herramientas de análisis de vulnerabilidad y capacidad incorporadas en la caja de herramientas de AVC de la Federación Internacional, poniendo un énfasis especial en el censo habitacional.

El análisis de datos recopilados a través de las herramientas del AVC es utilizado para identificar las vulnerabilidades existentes. La información se incorpora en una matriz donde se relacionan las amenazas, las vulnerabilidades y las capacidades con el fin de identificar los riesgos existentes frente a cada amenaza. Un taller comunitario al final del proceso permite a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja identificar las acciones de transformación.

El estudio de caso se inicia con una introducción al contexto histórico y socio-económico, para continuar con los resultados del análisis y finalizar con una propuesta de plan local derivado del proceso de AVC.

Descripción técnica

Amenazas/tipo de riesgos: Huracanes, derrumbes, sismos, inundaciones, incendios, insectos (curiosamente identificados por la comunidad como una amenaza al ser un factor transmisor de enfermedades como el dengue y la malaria), contaminación ambiental

Tipo de análisis: Análisis de riesgos múltiples. Análisis de vulnerabilidad y capacidad a nivel comunitario basado en la visita de campo y el uso de herramientas participativas.

El proceso de análisis comunitario de riesgos

Los criterios utilizados por la CR Guatemalteca y el personal de la municipalidad para seleccionar a las comunidades fueron:

- Existencia de experiencias previas de desastre
- Situado dentro del perímetro de la ciudad
- Existencia de un Comité Único de Barrio (CUB).
- Experiencia de trabajo previa con alguna organización
- Interés en participar y compromiso de la población con el proyecto

Métodos utilizados: Para la implementación del Taller AVC en las Comunidades seleccionadas se firmó un Acuerdo de Colaboración con la Municipalidad de Guatemala, específicamente con la Dirección General de Desarrollo Social. Para el desarrollo de los talleres en las comunidades se captaron 17 Voluntarios Sociales, por medio de un Taller AVC. Los Voluntarios son de las siguientes instituciones: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), Municipalidad de Guatemala (MUNI), Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y CR Guatemalteca, Delegación Guatemala (CRGDG)

En las Comunidades se realizaron censos habitacionales para tener la información siguiente: cuántas familias habitan en el lugar, cuál es el tipo de vivienda, así como los servicios básicos con los que cuentan (agua, luz, drenajes, etc.). Además, se seleccionaron diversas herramientas contenidas en la caja de herramientas de AVC de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: observación directa, mapeo comunitario (mapas espaciales, de amenazas, vulnerabilidades y de recursos), información de fuentes secundarias, entrevistas semi-estructuradas, grupos focales, perfil y calendario históricos, calendario estacional, análisis del tejido social y matriz de acciones de transformación (convertir las vulnerabilidades en capacidades).

¿Fue utilizado el análisis de los medios de subsistencia en el proceso? No de manera específica, pero a través del censo y la información secundaria el equipo de AVC fue capaz de incorporar en el análisis de contexto algunos aspectos sobre los medios de subsistencia. En particular en el caso de Anexo Forestal, el censo habitacional permitió identificar que las personas trabajan en las fábricas vecinas, en el aeropuerto de La Aurora y en la venta de vegetales.

¿Se incorporaron conocimientos de especialistas externos? No de especialistas. Sin embargo, la colaboración entre las diferentes agencias permitió que la CR Guatemalteca pudiera utilizar las capacidades institucionales y humanas de sus contrapartes. El material ofrecido por la Dirección de Desarrollo Social de la municipalidad fue determinante para el análisis.

Análisis de vulnerabilidad

El análisis reveló que algunos elementos incrementaban la vulnerabilidad de la comunidad en relación a amenazas específicas como los derrumbes y los terremotos. Entre ellos la topografía

accidentada, la construcción de viviendas en terreno no adecuado, personas que habitan las viviendas en las orillas de la parte baja del barranco, deforestación por la construcción de viviendas, las malas condiciones de los muros de contención (la mayoría agrietados y sin la estructura adecuada), etc. La ubicación del tendido eléctrico a baja altura y la cercanía de las viviendas incrementan el riesgo de incendios y la existencia de una sola ruta de acceso a la comunidad dificulta el acceso de los equipos de emergencia.

Por otra parte, la vulnerabilidad relacionada con la contaminación ambiental y los insectos se identifica por: el mal manejo de desechos sólidos por algunas familias, la falta de mantenimiento de las fosas sépticas, existencia de río de aguas negras y emanación de gases. Además las viviendas están situadas junto a aguas negras, existe riesgo de contaminación por heces fecales caninas, hay falta de un sistema de saneamiento adecuado y falta de conciencia en el manejo de la basura, lo que aumenta el riesgo de enfermedades transmisibles por el agua. Es interesante recalcar que la proliferación de insectos es percibida por la comunidad como una amenaza por el alto número de casos de dengue.

Análisis de capacidad

Recursos disponibles: El análisis de AVC forma parte de la primera fase de un proyecto de la Federación Internacional, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de Centroamérica, la OEA y el Consorcio ProVention. En Nuestra Señora del Carmen existe buena organización y participación comunitaria, una estrecha comunicación con la municipalidad de Guatemala. Disponen de alternativas de albergues, el acceso está en buen estado. Cabe asimismo recalcar la capacidad de gestión comunitaria y la comunicación interna entre vecinos. En Anexo Forestal la existencia de personal de la comunidad capacitado como voluntarios en salud constituye un recurso importante. Gracias a la intervención del centro de salud de la zona 11, con sus campañas de sensibilización se han evitado hasta la fecha las epidemias de dengue o malaria. La comunidad tiene un subcomité de barrio que trabaja con otro comité de otro barrio y la municipalidad. Estos están organizados e inmediatamente tratan de resolver los problemas adversos en la comunidad.

Limitaciones a la capacidad: Particularmente en la comunidad Anexo Forestal, no hay ninguna institución privada ni pública presente, lo que reduce el nivel de servicios y el apoyo institucional recibido.

Planificación e implementación de acciones

El estudio utiliza la matriz de transformación de vulnerabilidades en capacidades para identificar una serie de acciones. Estas acciones constituyen la base del plan local de desarrollo que identifica cada acción con la institución que debe llevarla a cabo. La mayor parte de ellas sugieren que la Cruz Roja tan sólo podrá influir en su realización, mientras que las actividades propuestas para la siguiente fase del proyecto de la Cruz Roja se limitan a la educación comunitaria en preparativos para desastres.

¿Qué acciones fueron planificadas?

Conforme a los resultados del AVC se planificaron diferentes acciones en cada comunidad. En El Carmen, el plan comunitario recomienda coordinar con la municipalidad el mantenimiento de los muros de protección existentes y la construcción de nuevas estructuras. También se propuso sensibilizar a la compañía eléctrica para mejorar el tendido eléctrico. A la CR Guatemalteca se le solicitó el desarrollo de campañas de sensibilización sobre riesgos y educación comunitaria en higiene y salud comunitaria.

Similarmente, en Anexo Forestal la propia comunidad solicitó la implementación de medidas de reducción de riesgos, como formación comunitaria y familiar en preparativos para desastres y campañas de sensibilización sobre riesgos, particularmente dirigidos a la población que vive en la ribera del río. Con el fin de mejorar el sistema de saneamiento y de gestión de basuras, el análisis recomendó a la municipalidad la mejora del sistema y a la Cruz Roja el desarrollo, junto

al comité comunitario, de un campaña de salud comunitaria y la creación de una estrategia de gestión de basuras que pueda ser implementada por todos los actores.

¿Qué acciones se han desarrollado hasta la fecha?

Aunque hasta la fecha del estudio no se ha realizado ninguna acción particular, el carácter participativo del proceso del AVC y el acuerdo de colaboración firmado con la municipalidad auguran una buena implementación del plan local por medio de la municipalidad, otros socios y la propia Cruz Roja a través de la ejecución de la segunda fase del proyecto.

¿Son sostenibles esas acciones?

Esto dependerá de la segunda fase del proyecto cuando la CR Guatemalteca comience a ejecutar los proyectos locales.

¿Se produjeron beneficios imprevistos como consecuencia de la ejecución de las acciones?

El proceso de AVC ha creado un nuevo clima de colaboración. La CR Guatemalteca ha recibido la petición de organizaciones locales y nacionales para involucrarse en el proceso. El valor de compartir información ha sido reconocido por la Sociedad Nacional lo que puede animar a desarrollar más acciones coordinadas y de colaboración en el futuro.

¿Se produjeron consecuencias negativas imprevistas en la implementación de las acciones?

N.A.

Limitaciones para la acción/la sostenibilidad de las acciones

Restricciones presupuestarias y retrasos, lo que implicaría la pérdida del momento propicio creado por el proceso participativo. Esto podría ser un factor limitante para la implementación de las acciones propuestas. La alta presión migratoria puede también ser considerado como un elemento generador de posibles nuevos riesgos futuros, particularmente por la construcción de viviendas en zonas de alto riesgo.

Indicadores

- El proceso de AVC ha sido el resultado de la colaboración de organizaciones clave (la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), Municipalidad de Guatemala (MUNI), Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y la CR Guatemalteca, Delegación Guatemala (CRGDG) y la comunidad.
- La información recopilada y analizada ha sensibilizado a la comunidad sobre los riesgos existentes. Esto se ha reflejado en los planes locales donde la comunidad ha solicitado el desarrollo de medidas en material de reducción de riesgos y preparativos ante los desastres.
- Cada comunidad donde se llevó a cabo el proceso de AVC dispone de planes locales acordados por todos los actores, particularmente la comunidad.

La implementación de la segunda fase (microproyectos identificados en los planes locales), la participación de otras organizaciones en los planes locales y el compromiso de la comunidad en el proceso mostrarán los efectos positivos y negativos del proceso de análisis comunitario de riesgos.

Aspectos contextuales

Existencia/papel de conflictos previos o actuales

Guatemala ha sufrido 36 años de conflicto (1960-1996) cuyas consecuencias, varios cientos de miles de muertos y millones de desplazados, están profundamente enraizadas en la memoria de sus habitantes, particularmente de su población indígena y de las mujeres. El proceso de paz y democracia continúa enfrentando largos periodos de inestabilidad y se pone a prueba repetidamente por las crisis políticas y económicas, lo que incrementa la violencia social y criminal.

Papel de los desplazamientos y reasentamiento

El crecimiento en la ciudad se debe a que se ha convertido en un foco de atracción para los emigrantes. Lamentablemente, el 45 por ciento de habitantes son inmigrantes en busca de mejores oportunidades y mejor vida y ninguna de estas dos cosas ofrece la ciudad.

En Guatemala la creación de asentamientos ilegales comienza tras un desastre. En Guatemala se consideran particularmente dos tipos de desastres: los primeros son consecuencia de eventos naturales, especialmente el terremoto de 1976, y los segundos son consecuencia de la mano del hombre (conflictos). Ambos afectaron a grandes áreas del territorio nacional y generaron un nivel de respuesta diferente para apoyar la reubicación de la población desplazada.

Influencia de anteriores desastres e intentos de recuperación previos

La Comunidad Anexo Forestal es una comunidad que sufrió las consecuencias del huracán Mitch en el año de 1998, presentando también problemas de deslizamientos en gran masa en el año 1999, teniendo como última reseña, deslizamientos en los años 2003 y 2004.

La comunidad Nuestra Señora del Carmen se ha visto afectada en 3 ocasiones por deslizamientos, teniendo que evacuar familias en los años 1982, 1998 y 2005, eventos que han sido bastante relevantes dentro de la comunidad.

Debido a esta experiencia durante el periodo de lluvias y cuando se dan alertas de huracanes, la municipalidad, con el apoyo de la Cruz Roja, evacua a las personas que viven en zona de riesgo. Sin embargo, las medidas de mitigación puestas en práctica resultan insuficientes, como señala el informe de AVC.

Aspectos históricos, geográficos, económicos, políticos o culturales que influenciaron el análisis comunitario de riesgos y sus consecuencias

El crecimiento poblacional en la Ciudad de Guatemala evidencia el aumento del requerimiento de servicios públicos, superando la capacidad municipal para asumirlos. El crecimiento acelerado tiene como efecto la ocupación urbana espontánea en áreas periféricas y de alto riesgo, la degradación ambiental y urbana y el agotamiento de los recursos naturales, así como el aumento de la demanda de suelo urbanizado.

Uno de los problemas sin resolver de estos asentamientos es el agua potable.

Aspectos estratégicos

¿De qué manera este análisis comunitario de riesgos ha influido en el cambio de políticas y prácticas a nivel nacional?

N.A.

¿De qué manera este análisis comunitario de riesgos ha influido en el cambio de políticas y prácticas a nivel local?

El estudio de caso es el reflejo de la primera fase de un proyecto que tendrá en su segunda fase la implementación de las acciones locales. Sin embargo, y como ha sido mencionado anteriormente, el carácter participativo del proceso del AVC y el Acuerdo de Colaboración firmado con la municipalidad augura que algunas acciones o propuestas identificadas durante el proceso e incluidas en el plan de acción local podrán llevarlas a cabo la municipalidad, actores que participaron en el proceso y la propia CR Guatemalteca, como parte de la segunda fase del proyecto. Tal y como lo han reconocido los propios actores del proceso, el AVC ha creado la necesidad de sistematizar el análisis y el proceso de planificación local.

¿De qué manera este análisis comunitario de riesgos ha influido en el nivel de solidaridad y organización local en la población donde se llevó a cabo?

El papel de los comités comunitarios se ha revitalizado a través del proceso del AVC. Nuevas organizaciones han comenzado a acercarse a la Cruz Roja para involucrarse en el mismo.

¿La población de esta área es ahora más propensa a hablar de los problemas que les conciernen?

Si, a través del proceso participativo del AVC pudieron reflejar sus problemas y prioridades.

¿Se encuentran menos divididos por razones de clase, género, edad y etnia?

El enfoque participativo permitió que todas las personas de la comunidad participaran de manera imparcial, con la salvedad de que para favorecer la participación de la mujer se adoptó un enfoque de discriminación positiva.

¿Se encuentran más divididos en los aspectos mencionados en la pregunta anterior?

N.A.

¿Se han creado nuevas organizaciones de la sociedad civil como consecuencia directa de este análisis comunitario de riesgos?

No, el objetivo era fortalecer las organizaciones existentes.

Lecciones aprendidas

Los programas y proyectos de las Sociedades Nacionales se desarrollan a menudo de acuerdo a la experiencia empírica. Pero el proceso de AVC ha demostrado la necesidad de establecer un protocolo de planificación y un proceso sistematizado que incluya el AVC desde el inicio.

Es importante dar a conocer a las instituciones las diferentes necesidades que presenta la comunidad, para la integración y participación en la búsqueda de procesos comunes. La comunidad Anexo Forestal no cuenta con instituciones dentro de su comunidad por lo que es difícil para ellos recibir servicios necesarios de esas instituciones.

Palabras clave

Huracanes, incendios, dengue, malaria, deslizamientos, inundaciones, contaminación, migración, asentamientos ilegales, zonas de alto riesgo.

Persona(s) de referencia

Teresa Marroquín, Coordinadora Nacional de Gestión de Desastres y coordinadora nacional del proyecto de AVC ProVention, Cruz Roja Guatemalteca; tel: (502) 23 81 65 65; fax (502) 23 81 65 75