



Construyendo estrategias de respuesta a emergencias basadas en la comunidad

RESUMEN DE INVESTIGACIÓN

Alta Verapaz, Guatemala
2023-2024



INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial ubica a Guatemala en el noveno lugar mundial por su nivel de riesgo| de los efectos del cambio climático.¹ El cambio climático está alimentando fenómenos meteorológicos extremos que amenazan la salud y el bienestar humano de diversas maneras, como el calor extremo, el humo de los incendios forestales, el agua contaminada de las inundaciones, así como la pérdida de acceso a refugios, alimentos, infraestructuras y medios de vida.² Para muchas comunidades indígenas rurales de Guatemala, las consecuencias del cambio climático no son una preocupación futura, sino una realidad actual. Los fenómenos meteorológicos extremos en algunas partes del país se han vuelto más frecuentes y peligrosos. Muchas comunidades indígenas rurales viven en regiones muy afectadas por este tipo de emergencias provocadas por fenómenos meteorológicos extremos.

El proyecto de investigación-acción *Construyendo estrategias de respuesta a emergencias basadas en la comunidad (2023-2026)* tiene como objetivo comprender cómo las comunidades indígenas del norte de Alta Verapaz se ven afectadas por los fenómenos meteorológicos extremos, cómo responden a estas emergencias y la calidad del apoyo que reciben a través del sistema de respuesta a emergencias del Estado de Guatemala.³ El propósito del proyecto es ayudar a fortalecer la capacidad de respuesta a emergencias informada por la comunidad, incluso mediante el fomento de una colaboración más eficaz con el sistema oficial de respuesta a emergencias del gobierno.

A través de la investigación-acción participativa, el proyecto está aprendiendo que estas comunidades se enfrentan a repetidas emergencias climáticas extremas cada año, especialmente inundaciones y deslizamientos de tierra por fuertes lluvias. Sin embargo, reciben un apoyo gubernamental mínimo o nulo para prepararse, responder y recuperarse de estas

¹ [Portal de Conocimiento sobre Cambio Climático del Banco Mundial.](#)

² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Cambio Climático 2023: Informe de Síntesis. Ginebra, Suiza: Contribución de los Grupos de Trabajo I, II y III al Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Core Writing Team, H. Lee y J. Romero (eds.)]; 2023, p. 35-115.

³ La Construcción de estrategias de respuesta a emergencias basadas en la comunidad equitativas y resilientes es una colaboración entre investigadores de CEGSS-REDC-Salud y Laboratorio en Guatemala, así como de la Universidad de York en Toronto, Canadá, y la Universidad Americana en Washington, DC.

crisis. Esto hace que las comunidades afectadas dependan principalmente de su propio ingenio y recursos durante las emergencias, en ocasiones con una asistencia adicional menor de actores privados. Estos hallazgos son consistentes con los datos complementarios recopilados a través de un análisis de políticas a nivel nacional de aspectos claves del sistema de respuesta a emergencias del país. Los resultados demuestran que el sistema nacional de respuesta a emergencias de Guatemala está muy bien diseñado en el papel. Sin embargo, es débil en la práctica. Es particularmente ineficaz a nivel local, lo que lleva a una capacidad mínima para responder a las necesidades de las comunidades afectadas por emergencias climáticas extremas cada vez más frecuentes.

Es urgente que el Estado guatemalteco, con el aporte de las comunidades afectadas y las organizaciones de la sociedad civil, actúe para responder a estos graves problemas.

RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN

Enfoque del estudio

Este proyecto de tres años de duración (2023-2026) combina la investigación-acción participativa basada en la comunidad con la investigación sobre políticas nacionales. El equipo de investigación incluye miembros del CEGSS/REDC-SALUD y del Laboratorio de Datos GT de Guatemala, en colaboración con investigadores de dos universidades.

En la primera mitad del proyecto, el CEGSS/REDC-SALUD, que incluyó a 8 defensores Indígenas de Primera Línea de la Salud como investigadores comunitarios, colaboró con 16 comunidades indígenas rurales de habla Q'eqchi' (1,992 familias, aproximadamente 9,960 individuos) en 5 municipios de Alta Verapaz. Juntos llevaron a cabo un proceso de mapeo participativo y diagnóstico comunitario para investigar cómo las comunidades están lidiando con las emergencias climáticas extremas. Para complementar los datos comunitarios y comprender mejor los factores estructurales que afectan la respuesta a emergencias, el Laboratorio de Datos GT realizó un mapeo institucional del Sistema Nacional de Respuesta a Emergencias, CONRED, y un análisis de los gastos presupuestarios de gobierno central (2015-2023) y de gasto municipal entre 2020-2022. Aquí se presentan los resultados preliminares de la investigación y las recomendaciones basadas en el primer año del proyecto.



RESULTADOS

Componente del diagnóstico comunitario y mapeo participativo

Contexto: Las 16 comunidades indican que experimentan inundaciones, deslizamientos de tierra o ambos cada año, mientras que varias comunidades ahora enfrentan inundaciones dos o tres veces durante la temporada de lluvias. El calor intenso también se ha convertido en un problema grave.

Casi todas las comunidades se encuentran en zonas de difícil acceso, incluidas cuatro en sitios designados por el gobierno como zonas de “alto riesgo”. Al menos una comunidad está situada en una zona clasificada por el gobierno como inhabitable. Las condiciones de las carreteras son malas. Varias comunidades están ubicadas cerca de ríos y otras vías fluviales propensas a inundaciones. En algunos casos, la llegada de la agroindustria a gran escala, especialmente las plantaciones de palma africana, ha desviado los cursos de agua o erosionado el suelo, dejando a las comunidades aledañas más susceptibles a inundaciones y deslizamientos de tierra.

Planificación y mitigación de emergencias: Los resultados indican que ninguna de las 16 comunidades ha recibido apoyo efectivo del personal técnico de CONRED para prepararse para emergencias. Aunque un pequeño número de ellos ha trabajado en el pasado con los técnicos de CONRED u otras instituciones no-gubernamentales para elaborar planes formales de respuesta a emergencias, se proporcionó poco o ningún acompañamiento o recursos materiales para apoyar la implementación. En algunos casos, se impartieron talleres de capacitación y/o se formaron comités de emergencia. Sin embargo, una vez concluidos los talleres u oficializados los comités, no se dio seguimiento alguno por parte de CONRED o el gobierno municipal, para fomentar la sostenibilidad.



Muchas comunidades tienen propuestas claras sobre cómo minimizar el impacto de los fenómenos meteorológicos extremos crónicos, especialmente las inundaciones. Por ejemplo, algunos quieren construir muros de contención o reforzar terraplenes para ayudar a proteger a sus comunidades de las inundaciones. Sin embargo, carecen de los recursos financieros y la orientación técnica para implementar este tipo de estrategias de mitigación.

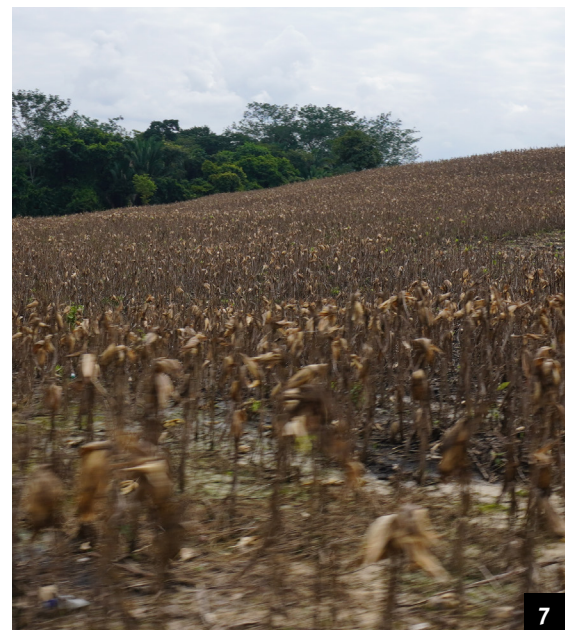
Respuesta a emergencias: evacuación y comunicación. Las comunidades informan que reciben un apoyo mínimo o, en la mayoría de los casos, nulo del Estado durante las emergencias climáticas extremas. En algunos casos, los funcionarios solicitan fotos de los daños o llegan para documentarlos, pero estas intervenciones rara vez se traducen en asistencia material. Las dificultades para evacuar durante las lluvias intensas fueron temas recurrentes y urgentes. Las lluvias a menudo causan inundaciones y deslizamientos de tierra que dificultan el acceso por carretera o lo bloquean por completo. Las comunidades a menudo carecen de vehículos equipados para movilizarse por el difícil terreno. Las comunidades cercanas a los ríos se ven obligadas a evacuar por el agua. Sin embargo, casi todas carecen de acceso a botes seguros y chalecos salvavidas. En algunos casos, han construido embarcaciones improvisadas, pero estas son precarias. También se identificaron dificultades para acceder a la comunicación durante los fenómenos meteorológicos extremos en todas las comunidades. Una comunidad denunció que su acceso por carretera estuvo bloqueado durante dos semanas. No tenían señal de teléfono ni de Internet, lo que les impedía comunicarse con el mundo exterior durante este período.



Respuesta a emergencias: refugio, suministros de emergencia. Las comunidades informan que reciben muy poco, o más frecuentemente, ningún insumo esencial del Estado durante las crisis climáticas. No tienen acceso a refugios alternativos cercanos y, a menudo, deben construir alternativas improvisadas utilizando cualquier material disponible. Durante las sesiones de mapeo se identificaron repetidamente dificultades con el acceso a suministros de alimentos de emergencia, agua potable y suministros de salud de emergencia. En general, el acceso al sistema de respuesta a emergencias sigue siendo opaco. Varias comunidades expresaron su desconfianza hacia el sistema debido a la falta de apoyo tangible.

La recuperación y los determinantes sociales de la salud: En los últimos años, muchas comunidades se encuentran en un estado de emergencia crónica, incapaces de recuperarse completamente de un fenómeno meteorológico extremo antes de ser golpeadas por otro. Sin embargo, las comunidades informan que reciben poco o ningún apoyo material y técnico para recuperarse de los daños sufridos. Las lluvias intensas y las inundaciones dañan o destruyen viviendas. Algunos miembros de la comunidad siguen viviendo en casas improvisadas después de las tormentas tropicales Eta e Iota de 2020. Se destruyen cultivos, se dañan las tierras agrícolas y se pierde ganado, lo que afecta a la seguridad alimentaria y a los medios de vida económicos. Las escuelas están dañadas y no siempre se reparan. Los desechos de los ríos desbordados y las letrinas dañadas contaminan los suministros de agua y las tierras agrícolas. Los miembros de la comunidad informan de una serie de problemas de salud a raíz de estas crisis, pero también de la ausencia o escasez de personal sanitario y de instalaciones sanitarias dañadas que no se han reparado. Las comunidades de las zonas de alto riesgo informaron de dificultades adicionales para ser incluidas en diversas iniciativas de desarrollo apoyadas por el Estado, ya que existen prohibiciones legales para invertir fondos públicos en zonas catalogadas de ‘riesgo’ por CONRED. Esto ocasiona un círculo vicioso donde se incrementa el deterioro geográfico y el riesgo para las comunidades.

4 Originalmente, el equipo del proyecto tenía la intención de entrevistar a actores a nivel municipal como parte de la primera etapa de recopilación de datos. Sin embargo, dadas las elecciones y el consiguiente cambio de personal y funcionarios, este paso se pospuso hasta más adelante en 2024.



Los datos de las 16 comunidades demuestran las impresionantes estrategias que las comunidades tienen para responder colectivamente, con sus propias capacidades, conocimientos y habilidades, para sobrevivir a estos eventos que amenazan la vida. Algunos han intentado abogar ante sus autoridades locales, pero por lo general con un éxito mínimo o nulo.⁴ Sin embargo, la magnitud de los problemas reportados por estas 16 comunidades indica que es esencial contar con un sistema estatal de respuesta a emergencias que pueda responder eficazmente a sus necesidades.

POLÍTICA NACIONAL Y COMPONENTE DE ANÁLISIS DE DATOS

Laboratorio de Datos realizó un mapeo institucional del Sistema Guatemalteco de Respuesta a Emergencias, Coordinadora Nacional para la Prevención de Desastres -CONRED- tal y como fue diseñado por ley y como se define actualmente en la última actualización de política realizada en 2023 por el gobierno guatemalteco. También se examinaron las diferentes funciones y responsabilidades de cada institución y nivel, junto con un análisis de los gastos presupuestarios nacionales relevantes de 2015 a 2023.

Los resultados indican que el diseño institucional del Sistema Guatemalteco de Respuesta a Emergencias está muy bien definido, con un mandato oficial y responsabilidades que parecen muy adecuadas. Sin embargo, en la práctica, la implementación del sistema no se parece en nada a esta estrategia robusta de diseño e intervención. Por el contrario, existe amplia evidencia de que las capacidades del sistema han disminuido con el tiempo. Además, el informe concluye que cuanto más cerca está el sistema de las comunidades reales, más débil se vuelve, hasta el punto de que su presencia se vuelve apenas perceptible.

Estos hallazgos son consistentes con la información obtenida de un análisis presupuestario realizado como parte del proceso de mapeo institucional. De 2015 a 2023, los recursos asignados a la SE-CONRED disminuyeron constantemente. La deficiente situación financiera se ve agravada por la reducción de la capacidad de ejecución presupuestaria que impide el uso adecuado y oportuno de los escasos recursos disponibles. La investigación también encontró que la mayor parte de los fondos asignados se utilizan para el funcionamiento institucional.

Una segunda investigación analiza los gastos presupuestarios municipales para el período 2020-2022. Aunque esto cubre la mitad del período de la pandemia, así como las graves inundaciones provocadas por tormentas tropicales en Alta Verapaz, los recursos municipales disponibles no se utilizaron en su totalidad para ayudar a las comunidades necesitadas a superar sus circunstancias de emergencia. Además, al comparar los gastos de los ministerios relevantes destacados en el proceso de mapeo institucional con los gastos municipales, los investigadores encontraron áreas preocupantes de superposición.

ANÁLISIS

El sistema nacional de respuesta a emergencias de Guatemala se basa oficialmente en un enfoque integral de gestión de desastres de seis pasos: evaluación de riesgos, prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Sin embargo, la evidencia del componente de mapeo participativo demuestra que, en la práctica, la implementación de estos pasos en las 16 comunidades de Alta Verapaz apenas existe. Los resultados del análisis de la política nacional y el gasto presupuestario ayudan a explicar esta brecha al identificar graves deficiencias estructurales en varios puntos del sistema, especialmente a nivel local.

Un resultado positivo de nuestros hallazgos preliminares es que el marco legal existente actualmente en el país para la respuesta de emergencia y el sólido diseño general del sistema CONRED indican que ya existen importantes elementos fundamentales. Esto sugiere que se puede hacer mucho dentro del sistema existente para perfeccionar y apoyar la variedad de procesos necesarios para ayudar a que el sistema funcione de manera más eficaz a nivel local.



RECOMENDACIONES CLAVES

Medidas urgentes e inmediatas

- En coordinación con las comunidades locales, proporcionar suministros de emergencia: materiales para refugios de emergencia, agua potable, suministros de alimentos de emergencia, equipo básico de primeros auxilios.
- Proveer a las autoridades comunitarias con un sistema de comunicación (radios, altoparlantes, megáfonos) para permitir la comunicación durante las emergencias.
- Financiar y facilitar la adquisición de botes y chalecos salvavidas para las comunidades afectadas ubicadas cerca de las vías fluviales, con capacitación sobre evacuación segura en bote.
- Proporcionar capacitación en respuesta a emergencias, incluida la capacitación en evacuación, a las comunidades y a las autoridades municipales pertinentes.
- Mejorar la coordinación, dirección y organización de los diferentes niveles de la CONRED para gestionar de mejor manera y mucho más rápida las emergencias.
- Generar rutas y medidas para respuestas inmediatas para la reconstrucción de la infraestructura en las comunidades.



RECOMENDACIONES CLAVES

Acciones a mediano y largo plazo

- Preparar planes de emergencia impulsados por la comunidad en coordinación con los miembros de la CONRED a nivel municipal y departamental. Buscar asistencia técnica para completar el proceso de grupos de la sociedad civil con relaciones de confianza preexistentes con las comunidades locales, incluyendo CEGSS/REDC-SALUD.
- Brindar acompañamiento y seguimiento permanente para fortalecer los comités de la CONRED a nivel comunitario y municipal.
- Que las autoridades asuman el compromiso para que las comunidades adquieran tierras y materiales para construir refugios de emergencia.
- Proporcionar recursos y conocimientos técnicos a través de las instituciones gubernamentales pertinentes para proporcionar o reforzar rápidamente la infraestructura en las comunidades y sus alrededores para mitigar los daños causados por los fenómenos meteorológicos extremos (por ejemplo, muros de contención, refuerzo de pequeños puentes, tratamiento de las malas condiciones de las carreteras).
- Coordinar con actores claves del gobierno y de la sociedad civil en los sectores de la salud, la educación, la agricultura y la infraestructura pública para brindar asistencia de recuperación a las comunidades afectadas, con un enfoque particular en la reparación y el reequipamiento de instalaciones de salud y escuelas dañadas y la regeneración de tierras agrícolas.
- Abordar con urgencia las innumerables deficiencias en la capacidad del sistema nacional de respuesta a emergencias a nivel local. (Ver el informe completo de Laboratorio de Datos, incluyendo Análisis DAFO de CONRED, así como el Resumen Ejecutivo de sus principales conclusiones).
- Crear la mesa técnica para el análisis de las posibilidades y alternativas a nivel presupuestaria y política la compra de tierras para las comunidades en zonas de alto riesgo.
- Construir propuestas con la participación plena de las comunidades para buscar soluciones a las diferentes emergencias que sufren las comunidades.

COMUNIDADES EN ESTE PROYECTO

ALTA VERAPAZ

Municipio San Miguel Tucurú

1. Caserío Tierra Blanca
2. Aldea Tambayal
3. Caserío Covadonga
4. Caserío Río San José

Municipio Chisec

5. Camposanto I
6. Las Mercedes I
7. Carreche´ Se´chiin
8. Aldea Sehix

Municipio Panzós

9. Pueblo Nuevo
10. San Vicente I

Municipio Cobán

11. Yalicar

Municipio Santa Catalina La Tinta

12. Caserío K´antiha´
13. Panlá II
14. Barrio Las Palmas
15. Barrio El Centro
16. Barrio Campo Nuevo

LISTA DE COMUNIDADES FOTOGRAFIADAS

1. Carreche´ Se´chiin
2. San Vicente I
3. Carreche´ Se´chiin
4. Las Mercedes I
5. Pueblo Nuevo
6. Las Mercedes I
7. Las Mercedes I
8. Pueblo Nuevo
9. Carreche´ Se´chiin
10. Aldea Sehix
11. Camposanto I

