



Organización Internacional
para las Migraciones
OIM



DESASTRES Y MIGRACIONES EN GUATEMALA

(Documento de Trabajo)

Guatemala, julio de 2001

Contenido

	<i>Página</i>
PRESENTACION	i
INTRODUCCIÓN	iii
I. DESASTRES Y MIGRACIONES EN GUATEMALA	1
1. Los desastres	1
2. Desastre natural silencioso y migración interna en Guatemala	3
3. La paradoja de la migración interna	5
II. POBLACIÓN	8
1. Descripción de los departamentos y municipios de Guatemala en riesgo de desastre y tipo de desastre	10
2. Factores externos e internos que facilitan la migración en busca de seguridad y oportunidades	14
3. Factores que facilitan el manejo de las migraciones en forma ordenada	17
III. PRINCIPALES ORGANIZACIONES NACIONALES, ATENCIÓN DE LOS DESASTRES Y PROGRAMAS PARA LA ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES AFECTADAS DURANTE LA CRISIS	29

IV. ALGUNOS PROYECTOS PARA EL MANEJO DE LOS DESASTRES	34
V. EDUCACION EN EL TEMA DESASTRES	39
1. Educación universitaria en el tema de desastres	39
2. Educación Comunitaria, modos y modalidades para la capacitación	42
VI. LEYES, REGLAMENTOS, CARTAS Y ACUERDOS DE ENTENDIMIENTO REGIONALES Y PLAN NACIONAL DE EMERGENCIA	44
VII. MANEJO DE LAS MIGRACIONES TEMPORALES EN EL CASO DE DESASTRES	48
1. Recapitulación de experiencias de la OIM	48
2. Importancia de los procesos de prevención de desastres	52
3. Acciones urgentes	54
4. Propuestas a la sociedad civil, al gobierno y a las organizaciones de cooperación internacional que operan en el país	55
BIBLIOGRAFIA	59

Presentación

Los desastres naturales, y sus consecuencias, así como los criterios para su atención casi siempre van atados en la visión común de la ciudadanía a temas de emergencia y ayuda humanitaria, así como a temas de reconstrucción física. Los desastres naturales, cuando ocurren, tienen siempre una gran capacidad de conmover en el plano inmediato, por el sufrimiento de las víctimas o de la gente afectada, y por el impacto dramático de la destrucción física causada por las fuerzas de la naturaleza. Lo hemos visto en toda la región con los terremotos, huracanes, inundaciones, sequías, incendios forestales y erupciones volcánicas.

Pero una vez se comienza a superar la emergencia y van desapareciendo las imágenes dramáticas en las noticias, otros temas igualmente importantes para aprender de lo ocurrido también van desapareciendo desafortunadamente. Es más bien raro que otro tipo de consideraciones más complejas o de largo plazo entren en las imágenes populares o interesen a la llamada "opinión pública.". Por ello es tan difícil que elementos claves de atención a las consecuencias de estos desastres, como son las migraciones forzadas de importante cantidad de familias afectadas y su futuro estable, ya no enciendan la imaginación de la gente.

Mucho más difícil aún resulta el lograr la atención sobre aspectos de prevención, así como en cuanto a responsabilidades institucionales en el mediano y largo plazo, más allá de las organizaciones dedicadas a atender emergencias como es el caso de CONRED en Guatemala. Nuestro país, por las características que tiene, está ciertamente expuesto a diversos riesgos de desastre natural. Pero igualmente los riesgos se multiplican o aumentan tanto por el deterioro ambiental, como por la falta de previsión pública y de vigilancia en la aplicación de normas técnicas.

La población sigue estando expuesta, por tanto, no solamente al impacto de siniestros imprevisibles de la naturaleza, sino que el impacto negativo de estos desastres naturales aumenta por la negligencia, falta de atención ó insuficiente coordinación de los entes responsables. En la sesión más reciente de seguimiento del Grupo Consultivo sobre Centroamérica (que hubo de posponerse por el terremoto de El Salvador), se comentaba abiertamente en torno al elevado porcentaje de daños causados por el huracán Mitch que se podrían haber evitado si las instituciones municipales y nacionales hubieran hecho lo que era su responsabilidad, no solamente en cuanto a hacer cumplir con normas constructivas y normas de asentamientos humanos, así como la prevención adecuada en las bordas de los ríos, sino también en cuanto a la debida coordinación entre los entes contralores y la supervisión de obras físicas en cada institución responsable.

El impacto en la población y en sus consecuencias migratorias, súbitas o no, es innegable. Pero lo más preocupante es que este tipo de inquietudes que deberían tener cabida sistemática en la planificación, programación y presupuestación de diversas entidades públicas, no la tienen realmente. En Guatemala, país de alto riesgo en cuanto a desastres naturales, esta debía ser una responsabilidad pública de primer orden, como un aspecto integral de la seguridad ciudadana.

Esta perspectiva que explora las dinámicas migratorias relacionadas con los desastres naturales, en el horizonte de la seguridad ciudadana y la calidad de vida de las comunidades es el tema fundamental de este Tercer Cuaderno de Trabajo sobre Migración, que ahora presenta la OIM.

Eduardo Stein Barillas

Introducción

La Organización Internacional para las Migraciones presenta el tercer cuaderno de trabajo con el propósito de aportar a la reflexión y discusión sobre los desastres y las migraciones, temas de trascendental importancia para Guatemala.

Ambos temas merecen que diferentes sectores de la sociedad detengan su rutina y reflexionen sobre sus conceptos, su relación y las consecuencias que tienen para el país.

El documento presenta una información sintetizada de la definición de desastres naturales y el ciclo para el manejo de los mismos, de acuerdo con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED).

Considerando el deterioro ambiental del ecosistema de Guatemala, en un capítulo se aborda lo relacionado a los desastres naturales silenciosos y su relación con el problema de las migraciones internas.

La vulnerabilidad de la población ante las amenazas de desastres se expone tomando como base cifras estadísticas y, además, estudios relevantes sobre la situación social y económica del país.

La migración interna y externa de la población guatemalteca ocurre en virtud de factores relacionados con la búsqueda de oportunidades para mejorar el nivel de vida y de seguridad, lo cual no ha sido posible obtener en el país.

El manejo ordenado de las migraciones está sujeto a la consideración de factores como su dimensión, la organización, el aspecto político y el desarrollo local; estos factores se abordan, en el presente trabajo, como temas para una futura discusión entre las organizaciones e instituciones vinculadas tanto al tema de las migraciones, como al manejo de desastres.

Otro tema que se presenta es el relacionado con la importancia que tiene la organización social para el manejo de los desastres, cuyo fortalecimiento debe ser parte de una agenda social y política impostergable.

Con el propósito de brindar al lector información sobre las instituciones y los proyectos existentes, de manera resumida se exponen las líneas generales de sus objetivos y actuación. Estas instituciones y proyectos reciben el apoyo de organizaciones de la cooperación internacional.

La preocupación sobre el manejo de desastres ha llevado a las universidades del país a implementar programas y proyectos, tendentes a preparar al estudiante y al profesional universitario para enfrentar la eventualidad de los desastres.

La comunidad se organiza en redes frente a las amenazas y busca el apoyo de organizaciones que le permitan ampliar su ámbito de acción en materia de capacitación dirigida, principalmente, a líderes que deberán actuar como multiplicadores en sus diferentes comunidades.

El presente documento informa sobre la regulación legal y los acuerdos centroamericanos importantes, aquéllos llaman a las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad

civil a sumar esfuerzos para la mitigación de los efectos de los posibles desastres, y a eliminar la vulnerabilidad de la población.

Por último, se plantean algunas conclusiones, recomendaciones y propuestas dirigidas a las instituciones públicas, la sociedad civil y la cooperación internacional, en el sentido de integrar acciones y llevar a cabo planes de contención y superación del subdesarrollo local en que vive la mayoría de los guatemaltecos.

I. DESASTRES Y MIGRACIONES EN GUATEMALA

La vulnerabilidad de una sociedad en vías de desarrollo ante las amenazas naturales y humanas susceptibles de generar desastres, es una condicionante para que se produzcan migraciones de población en busca de seguridad y mejores condiciones de vida.

El tema de desastres y migraciones debe partir del examen de los principales indicadores que comprueban la vulnerabilidad de la población de Guatemala ante la ocurrencia de cualquier desastre, después es preciso analizar los esfuerzos realizados para la prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción en el manejo de desastres.



Los desastres

Hay que partir de una definición de desastre, que significa desgracia grande, calamidad, acontecimiento en el cual una ciudad o una comunidad sufre grandes pérdidas humanas y materiales, por lo que se necesita de ayuda interna y externa para atenderlo, debido a que la situación social ha sido trastornada.

Los desastres acompañan a los seres vivos desde tiempos inmemoriales, sin embargo, con la evolución de las especies y la mundialización de la interacción humana se ha hecho posible que la sociedad organizada actúe en el manejo de desastres.

Los desastres son precedidos por el desencadenamiento de fenómenos cargados de amenazas, sean éstos naturales, tecnológicos o creados por el hombre, y son los siguientes¹:

- Inundaciones
- Accidentes de origen natural
- Avalanchas
- Transporte y manejo de materiales peligrosos
- Huracanes
- Demostraciones públicas y disturbios civiles
- Sequías
- Temblores (sismos)
- Tsunamis
- Erupciones volcánicas
- Hundimientos
- Deslizamientos
- Incendios
- Accidentes con un gran número de víctimas
- Otros

Las etapas del ciclo de desastres son:

- Prevención
- Mitigación
- Preparación
- Alerta

¹ CONRED, "El ciclo de los desastres"

- Respuesta
- Rehabilitación
- Reconstrucción

2. Desastre natural silencioso y migración interna en Guatemala

Dentro de este capítulo se considera al desastre natural silencioso (DNS) como el fenómeno deteriorante de la naturaleza y su biodiversidad, derivado de las acciones humanas en el devenir de la misma y sus recursos. Se puede afirmar que no han sido estas acciones las más adecuadas ni las mejor planificadas, dado que la explotación de suelos, aguas, flora, fauna y de la misma sociedad humana, se ha caracterizado por resultados contrarios al equilibrio natural, como lo son la creciente contaminación del medio ambiente, el deterioro y el despilfarro de los recursos naturales, que en el proceso temporal se han constituido en desastres naturales silenciosos, los que al mismo tiempo son coadyuvantes al agravamiento de un desastre natural (DN) en sí.

En Guatemala las causas y efectos de la incidencia de dichas acciones son evidentes y alarmantes, en correlación al tipo de territorio, el cual es clasificado² en 10 regiones fisiográficas; 14 zonas de vida; tres vertientes y 38 cuencas importantes; siete biomas; nueve eco regiones terrestres;

2 "Las áreas silvestres de Guatemala, ¿tienen amenazas?". CONAMA/GEF-PNUD. Febrero de 1999.

dos plataformas continentales; tres comunidades costeras; mil 151 comunidades lacustres; 37 volcanes conocidos y otros dispersos en múltiples serranías, con un rango altitudinal de cero a cuatro mil 211 metros sobre el nivel del mar (msnm), con rangos de precipitación de 500 mililitros en el valle de Motagua (el lugar más seco de Mesoamérica) y cuatro mil en sus zonas más húmedas³. El problema es que esta clasificación en bioregiones para asumir estrategias para conservar el territorio está compuesta de criterios biofísicos que se olvidan de las tramas y alteridades del complejo tejido social de este país, que también incide en el uso adecuado o no de los recursos naturales.

Al considerar las zonas geográficas de Guatemala y su determinación de atributos de rechazo o de aceptación por la población, obtenemos lo siguiente: un conjunto de conocimientos que se ha construido en la determinación de lo que significa llamar a algunas de ellas regiones de recepción de inmigrantes, y otras de rechazo. Este conjunto de conocimientos se fundamenta en datos acumulados por años de diversos estudios de la población de este país⁴; *a la vez, se intenta buscar correlaciones que vayan más allá de la estructura y tenencia de tierra, como la única variable independiente que provoca migración interna y externa, ya que hay evidencias que el deterioro ambiental en el que se encuentran algunas regiones, más su grado de pobreza, favorecen la expulsión de población.*

3 Secaira y Orantes. 1998.

4 INE/PNUD/ECOGLOBAL. Et Al...

3. La paradoja de la migración interna

Las regiones más pobladas de Guatemala, de acuerdo con los datos del censo de 1994, son: el altiplano occidental (Regiones V/VI/VII) y la zona oriental (Regiones III/IV). Responder por qué estas dos regiones son consideradas de rechazo, expulsoras de población, e identificar hacia dónde fue su traslado interno, permite pronosticar lo que causarán en el nuevo territorio, y por qué ello puede ampliar el flujo de migración exterior (EU/Canadá/México y otros). Esto es un buen aporte para plantear programas con objetivos que detengan ese problema.

CONAMA en 1999⁵ expuso que hay tres grandes grupos principales de causas que producen la pérdida de biodiversidad y alteración de los ecosistemas:

- Los relacionados con factores estructurales de la economía guatemalteca y la dependencia del sector primario;
- Los relacionados con el consumo energético y las deficiencias en el manejo del recurso bosque, y
- Las causas relacionadas con fenómenos naturales.

La primera de las causas no sólo es la de mayor magnitud, sino que se le agregan cuatro problemas que agravan los fenómenos:

⁵ "Las áreas silvestres de Guatemala", Op. cit.

- Crecimiento poblacional.
- Desigualdad e inseguridad en la tenencia de la tierra.
- Pobreza rural.
- Colonización de áreas silvestres por retornados, después del conflicto armado.

En complemento, otros estudios⁶, realizados en diferentes años, consideran que hay siete factores como variables independientes que favorecen el incremento de las causas del deterioro ambiental planteadas, los cuales son:

- La agricultura de subsistencia en laderas
- La ganadería extensiva en selvas o sabanas tropicales húmedas
- Talas ilícitas
- Consumo de leña
- Incendios forestales
- Agroindustrias sin control en sus desechos
- Uso de plaguicidas y fertilizantes sin búsqueda de alternativas de manejo integrado de plagas.

La migración y colonización del Petén por expulsión de las regiones orientales, revela la incorporación de los mismos usos y costumbres en el manejo inadecuado del suelo, así como la consecuente degradación ambiental y la no-superación de la pobreza.

Sobre la migración al Petén, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) indica que en los últimos 15 años el incremento de la población en zonas boscosas claves y la

6 Segeplan-Inafor-IGN. 1980 en PAFG 1991. FAO 97. CCAD98. MAFA-GEPI-PAFG-en López Velásquez, 1998

Reserva de la Biósfera maya es de un 20 %, o más. En el período de 1986 a 1998 se asentaron 101 comunidades en el área de amortiguamiento, ocupando una extensión de 35 mil 350 hectáreas para su supervivencia.

Lo importante de este análisis es que las personas que ahí se ubicaron provienen de regiones de expulsión de población, como lo es el oriente: El Progreso, Zacapa, Santa Rosa, Jutiapa, Jalapa; el norte, las Verapaces, y la región ambivalente del sur del departamento de Escuintla. La correlación en este punto es que los departamentos de oriente son los de mayor índice de deforestación, lo cual indica que en dichos departamentos la presión sobre el suelo y el deterioro ambiental, así como el decrecimiento productivo en todos los sectores económicos, son altos.

La explotación del petróleo en El Petén constituye un atractivo a la migración interna y al desbordamiento territorial propio de asentamientos humanos mineros.

La deforestación, incendios forestales y la erosión de suelos son el DSN principal en este país, producto de la agricultura de subsistencia, que se dirige a las zonas consideradas vírgenes en El Quiché, Alta Verapaz, Izabal y El Petén. En estos departamentos es donde, sin lugar a dudas, la población rural con alto grado de pobreza contribuye a incrementar su misma miseria, creando para el futuro un DSN muy serio, mismo que complementado con los aportes de desechos y residuos de los centros urbano-industriales agravan día a día la condición de potabilidad del agua y la pureza del aire.

El deterioro ambiental y el agotamiento de suelos para la agricultura, contribuyen al surgimiento de un nuevo tipo de migrante: "el refugiado ambiental"⁷.

II. POBLACIÓN

En este capítulo se pretende ir más allá de una descripción de las amenazas existentes y la ubicación de la población, por lo tanto, se analizará la correlación existente entre amenazas, aportes al PIB, concentración de la población en las regiones y la vulnerabilidad de acuerdo con indicadores conocidos.

La población de Guatemala mantiene condiciones de vulnerabilidad de manera permanente:

- desempleo
- subempleo
- déficit de viviendas
- déficit educacional
- deficiente acceso a los servicios de salud

La vulnerabilidad se presenta en la pobreza, pues, según el Banco Mundial, en Guatemala siete de cada 10 habitantes están debajo de la línea de pobreza.

7 Castles, S. "Globalización y Migración". Estudios UNESCO-Muni Kat. 2000, núm 26, afirma que ya se puede hablar de un refugio por degradación de medio ambiente. P.20.

Alas circunstancias propias de un país en vías de desarrollo, se agregan los daños provocados por fenómenos naturales y por los desastres silenciosos, los cuales afectarán a la población agravando, por una parte, sus condiciones de existencia económica y social, y por otra, su propia vida.

Es necesario dar un panorama sobre la situación económica de los trabajadores rurales, quienes muestran mayor índice de vulnerabilidad en general.

"Según refiere el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en 1992 se calculó que hubo cerca de 800 mil trabajadores, de los cuales 100 mil (12.5%) se calificaron como permanentes y 700 mil (87.5%) como temporales o migratorios, representando éstos cerca de 36 % de la población campesina total del país. Con base en cifras parciales de 1999, se estima que en ese año había 250 mil trabajadores agrícolas migrantes en siete departamentos".⁸

"... la existencia de un número cada vez mayor de obreros agrícolas que decidieron quedarse en la cercanía de las fincas, donde adquirieron pequeñas viviendas, representa una oferta de mano de obra que cada vez necesita 'relativamente' menos de los migrantes estacionales".⁹

Si el trabajo temporal es cubierto por la población que se ha ido ubicando en torno a las plantaciones y centros urbanos, y las tasas de ocupación y empleo asalariado mantienen

⁸ Mosquera, Antonio, "Marginación social, el caso de Guatemala en el contexto de los compromisos de la Cumbre Social. P. 11.

⁹ Ibid. P. 11.

tendencias decrecientes, se recurre al autoempleo ocasional o pasan a formar parte de la economía informal, que no da condiciones de seguridad y equidad en el mejoramiento de las condiciones de vida. Con la creciente debilidad de la economía del país, que disminuye las oportunidades de que la población alcance mejores niveles de vida, las migraciones al exterior se incrementan, aun sin la ocurrencia de un desastre de relativa magnitud.

1 Descripción de los departamentos y municipios de Guatemala en riesgo de desastre y tipo de desastre

Guatemala es un país en donde el deterioro ecológico y la presencia de amenazas naturales perjudiciales condicionan la vida de la población obligando, en gran medida, a la migración de contingentes humanos en busca de condiciones de seguridad y una mejor vida.

Para analizar los riesgos, amenazas, economía y población, se dividirá el país en tres cuadrantes geográficos:

1. Cuadrante Geográfico: meseta central occidental, bocacosta y costa del Océano Pacífico

En la actualidad, el 69 % de la población (el aporte al PIB es del 90 %) vive en la meseta central y occidental, así como en la bocacosta y costas del Océano Pacífico, o sea, en los

departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, Sololá, Quiché, Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos, Retalhuleu, Suchitepéquez, Escuintla, Santa Rosa y Jutiapa. Curiosamente, esa porción del territorio es la más propensa a amenazas, tales como terremotos, erupciones volcánicas, derrumbes, inundaciones y sequías.

La porción del país mencionada es la más productiva del país, en cuanto a ingresos por concepto de la agroexportación y por la industria, en el caso de la ciudad de Guatemala; ella también es área de alta concentración de agricultura de subsistencia.

2. Cuadrante geográfico: oriente y nororiente

El 11% de la población total de Guatemala vive en el oriente y nororiente, o sea, en los departamentos de El Progreso, Jalapa, Zacapa, Chiquimula e Izabal. Esta región muestra altos contrastes, amplias regiones propensas a sequías, así como a inundaciones; además, es un área calificada como zona de alta amenaza sísmica.

Los cinco departamentos aportan 5.3% al PIB. Tienen una baja recepción de población migrante¹⁰, el porcentaje más alto se encuentra en Izabal, con 29%, siguiéndole El Progreso con 14%, Zacapa, 13%, Chiquimula, 9%, y Jalapa, 8%.

Como ya se ha señalado, los departamentos de la región sufrieron grandes pérdidas con el huracán Mitch, en 1998. Algunos lugares se encuentran en la fase de reconstrucción.

¹⁰ PNUD, "Guatemala el rostro rural del desarrollo humano". P.133.

En este aspecto, resulta interesante el proceso que vive el municipio de Teculután, Zacapa, en donde la gente afectada por el desborde del río del mismo nombre fue asentada en parajes más seguros, incluso con un manejo adecuado de ordenamiento territorial respecto a viviendas y servicios que brindan mayor seguridad a la población. En este modelo se aprecia el trabajo conjunto de la población, la municipalidad, el gobierno central, así como la cooperación internacional (OPS-OMS y otros).

3. Cuadrante Geográfico: noroccidente y norte

El 20.6% de la población de Guatemala se encuentra asentada en este cuadrante geográfico, siendo los departamentos de Huehuetenango y Alta Verapaz los que concentran la mayor cantidad de habitantes; El Petén y Baja Verapaz tienen la menor cantidad de población por departamento. A este cuadrante geográfico se agrega Ixcán que políticamente pertenece al departamento de Quiché.

El aporte de estos departamentos al PIB es del 4%.

Respecto a las amenazas naturales, puede decirse que son diversas, pues mientras las regiones de las Verapaces e Ixcán muestran alto riesgo de sismos destructivos, el sur del Petén tiene moderada amenaza sísmica. El sur de Huehuetenango presenta alta amenaza volcánica, las inundaciones se presentan en las tierras bajas del norte de Alta Verapaz, Ixcán y el valle del Usumacinta en El Petén.

El Petén y Alta Verapaz se han convertido en zonas receptoras de migrantes internos en busca de tierras para la explotación agrícola, de acuerdo con el PNUD. Ambos departamentos muestran las tasas de crecimiento de población más altas en el período de 1973 a 1994¹¹, ya que para El Petén la tasa es de 251 y para Alta Verapaz es de 93, superando la tasa de crecimiento de la ciudad de Guatemala, que es de 64.

El crecimiento de población de El Petén y Alta Verapaz se da en el primero en torno a los municipios del sur, mientras que en el segundo, en las tierras del norte.

Tal crecimiento se debe a que ambos departamentos se han convertido en receptores de migrantes internos, que han ampliado la frontera agrícola en busca de condiciones para subsistir, sin embargo, el costo ecológico es alto e irreparable.

El departamento de Huehuetenango es uno de los principales expulsores de migrantes hacia México y Estados Unidos, según datos de CEPAL acerca del origen de los guatemaltecos radicados en Estados Unidos; el 23% proviene de dicho departamento¹².

11 Ibid. P. 133.

12 OIM. "Plan de acción para el manejo de las migraciones internas e internacionales. P.27.

2. Factores externos e internos que facilitan la migración en busca de seguridad y oportunidades

Cuando intentamos pensar qué causas motivan a las personas a abandonar de manera temporal o para siempre el lugar donde por un tiempo han forjado su vida o costumbres, debemos considerar la interrelación de algunos factores que provocan en las personas el deseo o la necesidad de abandonar su tierra y su hogar.

Uno de los factores importantes que condiciona al ser humano a llegar a grados de insatisfacción, respecto de su arraigo, ha sido que la mayoría de los habitantes de Guatemala se mantiene por debajo de la línea de pobreza y tiene pocas posibilidades de acceder a mejores condiciones de vida.

Para 1998, se cuantificaron seis millones de personas debajo de la línea de pobreza, sobre una población total de 10.6 millones¹³.

La pobreza tiene varias causas, una de ellas es el problema de distribución de la riqueza, de acuerdo con el PNUD: "... Guatemala es uno de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo"¹⁴.

El coeficiente de Gini¹⁵ de Guatemala es de 0.55.

13 PNUD, "Guatemala, la fuerza incluyente del desarrollo humano". P. 43.

14 Ibid. P. 45.

15 El coeficiente de Gini es una medida que muestra hasta qué punto se aproxima una determinada distribución del ingreso a la igualdad o la desigualdad absoluta. A medida que el coeficiente se aproxima a cero (uno) la distribución del ingreso se acerca a la igualdad (desigualdad) absoluta (PNUD. Ibidem. P. 44.)

Entre las razones de la pobreza, además de la importante variable de la distribución de la riqueza, se encuentra la situación de empleo, ya que el 40% de la PEA está ocupada en el sector informal, le sigue el sector de subsistencia agrícola, que constituye el 27% de la PEA, y sólo el 15% de la PEA se encuentra trabajando en actividades industriales, el comercio y los servicios; el sector moderno agrícola emplea sólo al 12%¹⁶

Los niveles de educación y capacitación laboral son bajos y el desempleo de los jóvenes alcanza el 52%.

Con relación a la situación de empleo, el PNUD informa sobre una contracción en la generación de empleos, en los sectores moderno y público. La privatización de las empresas públicas realizadas entre 1996 y 1999 significó la pérdida de unos 26 mil 500 empleos¹⁷. Según la fuente citada, la PEA disponible en el país es de 4, 512,402 personas, y de 1996 a 1999 el sector privado generó únicamente 58,100 nuevos puestos de trabajo.

Al analizar las remesas provenientes del exterior y cuyo origen son los guatemaltecos que viven en Estados Unidos, si en 1990 representaban 127.8 millones de dólares, nueve años más tarde aumentó a 438.6 millones de dólares, y para finales del siglo alcanzó una cifra cercana a 700 millones de dólares. Este movimiento de remesas nos da una pauta del incremento de migrantes hacia la nación del norte.

16 Ibid. P. 52.

17 Ibidem. P 56.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que los factores internos que impulsan las migraciones humanas, se encuentran en la insatisfacción de sus necesidades básicas por el sistema productivo, y como factores externos, encontramos las oportunidades que brindan, aun con las restricciones migratorias, las naciones del norte.

Es importante señalar que la preocupación central de la mayoría de los guatemaltecos no está en la existencia de amenazas naturales o el deterioro del medio ambiente; su atención está fija en las condiciones de supervivencia diaria.

De manera que la ocurrencia de un desastre natural o silencioso será foco de atención en el momento que éste ocurra, con la ventaja para la población pobre que en los albergues temporales no tendrán que preocuparse por alimentos, vestido y atención en salud, pues las instituciones de socorro estarán a su servicio.

El problema para la población puede venir después, cuando la reactivación económica no llene las expectativas y se incremente el caos ocupacional que ya vive la población guatemalteca. En ese momento, es muy posible que la cantidad de personas que abandone el país llegue a cifras mayores, pese a las restricciones que impongan los países receptores de migrantes.

Por último, la exclusión económica y social que existe en el país con relación a la población rural pobre, compuesta es su mayoría por indígenas, pero que también abarca a los aldeanos ladinos, constituye una causa de insatisfacción.

Las oportunidades que brinda el sistema nacional en su conjunto, no están ofreciendo opciones de la magnitud necesaria, para mitigar la demanda poblacional que es superada por los esfuerzos gubernamentales.

La caída de la inversión privada en un 23% hacia principios del año 2001¹⁸, significa para la población guatemalteca menos empleo, menos ingresos, menos posibilidades de superación.

Las expectativas ante la posibilidad de atraer capital extranjero de inversión hacia la industria y otras actividades productivas, encuentra impedimentos de diferente índole: inestabilidad política, sistema jurídico rígido y lento, política fiscal inadecuada, pocos incentivos para el inversionista, seguridad y algo muy importante, escasez de fuerza laboral capacitada y calificada.

Ante ese panorama, a la población de Guatemala le quedan como opciones el autoempleo dentro del sector informal y, cuando éste no cumple sus expectativas, la migración hacia el norte.

3. Factores que facilitan el manejo de las migraciones en forma ordenada

El manejo de las migraciones para su análisis debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

¹⁸ Prensa Libre, Guatemala, lunes 26 de marzo del 2001. P2.

1. La dimensión
2. La organización
3. El aspecto político
4. El desarrollo local

1. La dimensión

Al hablar de dimensión nos referimos a la cantidad de personas que en un momento determinado deciden migrar hacia otros lugares, ya sea dentro del territorio nacional o bien hacia el extranjero.

El manejo de los desplazamientos humanos depende de la situación que provoca la migración; si se trata de migraciones forzadas, como las que provienen de un conflicto armado, por lo general cuentan con el apoyo y la atención de organismos humanitarios y la anuencia del país receptor, en virtud de las convenciones suscritas en beneficio de la población que necesita el refugio.

En el caso de las migraciones que tienen como consecuencia un desastre natural sorpresivo (huracanes, terremotos, u otros), en principio la población es atendida en lugares seguros dentro del mismo territorio y, según sea la magnitud y dimensión del desastre, cercanos al lugar en donde aconteció el hecho. Sin embargo, en este momento se habla de la etapa de Respuesta, en la cual las organizaciones de socorro manejan con la población las medidas de emergencia.

El problema para la población afectada se presenta en el manejo de las etapas de Rehabilitación y Reconstrucción, si las acciones que se implementan en esta etapa son favorables a la creación de empleo y satisfacción de necesidades como vivienda y servicios; es decir, más que una reactivación económica, debe considerarse la activación de un modelo de desarrollo que involucre favorablemente a la población afectada en su mayoría, ya que, entonces, el contingente de personas dispuestas a emigrar disminuye y es factible que este movimiento no sea perceptible en el corto plazo.

2. La organización

El concepto de organización para el manejo de migraciones en caso de desastre, abarca por lo menos cinco segmentos importantes:

- La organización local, la cual se compone de las asociaciones pertenecientes a la sociedad civil como: comités de vecinos, asociaciones altruistas, sindicatos, cooperativas, partidos políticos, asociaciones religiosas, cámaras y gremiales de empresarios, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, entre otras.
- Instituciones del gobierno central, compuestas por dependencias ministeriales e instituciones descentralizadas y autónomas.
- Las municipalidades, dependencias que constituyen el gobierno municipal.
- Organismos de cooperación internacional, como la OIM, el PNUD, OPS-OMS, Cruz Roja, entre otras.

El Comité Operativo de Emergencia (coe), conformado por las organizaciones especializadas en el tema de manejo de desastres, y que pueden ser públicas o privadas.

La relación de los segmentos mencionados con las migraciones poblacionales puede ser directa o indirecta.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel sumamente importante, pues su consolidación efectiva dentro de la vida social logra, en principio, detener las migraciones de la población en la medida que ésta se convierte en el actor principal de los planes de desarrollo local. Es a través de su gestión que servicios como educación, salud y productividad, alcanzan mayor cobertura; para ello, los gobiernos central y municipal deben coadyuvar intensamente, garantizando las condiciones de seguridad e infraestructura básica, así como las políticas que preserven los derechos de la población en su conjunto.

Es importante para el manejo de las migraciones incentivar la organización social local, pues a través del impulso participativo la comunidad se convierte en gestora de su propio desarrollo y mejora sus condiciones de vida, lo que a su vez reduce la vulnerabilidad ante las amenazas naturales sorpresivas y silenciosas.

La participación del gobierno central es importante dentro del manejo de las migraciones, por la potestad constitucional y legal que lo faculta para la negociación de la situación migratoria de guatemaltecos con los países receptores, a fin de que sea respetada la dignidad de las personas.

Dentro de las acciones importantes del gobierno en el manejo de migraciones, tanto hacia el interior como hacia el exterior, se encuentran las políticas que incentivan los desplazamientos internos, en cuanto a facilitar el acceso a la tierra en las regiones poco pobladas. En el aspecto de las migraciones al exterior figura la extensión de pasaportes de viaje, la cual se realiza a través de la Dirección General de Migración.

Otras dependencias, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, tienen a su cargo la gestión y negociación de convenios y tratados con países receptores de migrantes guatemaltecos.

También las organizaciones de migrantes en el extranjero juegan un papel importante, como es el caso de la Coalición de Migrantes Guatemaltecos Unidos¹⁹, que ha pedido a los gobiernos de Guatemala y Estados Unidos la legalización de aproximadamente 400 mil migrantes ilegales que están en riesgo de ser deportados.

Internamente las dependencias del gobierno buscan intervenir en la situación de las migraciones laborales locales, como un ejemplo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) que, dentro de las políticas de salud, consagra la atención a la población migrante. Entre estas políticas se destacan las siguientes:

- Mantenimiento de un censo actualizado de este sector de la población.

¹⁹ Organización de guatemaltecos migrantes en Estados Unidos, ver *Prensa Libre*, 2 de abril del 2001.

- Adecuación de las normas de los programas de salud que tienen relación con la población migrante, y aseguramiento de su aplicación en todos los niveles de atención.
- Vigilancia y control de las intoxicaciones por plaguicidas en las zonas de trabajo²⁰.

Por otra parte, la corporación municipal, como máximo organismo de gobierno del municipio, debe garantizar el acceso de la población a los servicios básicos, como agua, electricidad, higiene, vías de acceso, manejo ambiental, administración del patrimonio municipal, entre otros.

Para que el gobierno municipal tenga éxito debe buscar el fortalecimiento de la organización social a efecto de ejercer sus funciones de manera participativa, atendiendo y promoviendo el aporte social en los proyectos de desarrollo de la comunidad. Es en el fomento del desarrollo local que la población refuerza su arraigo y, de paso, se mejoran las condiciones de vida.

La Organización Internacional para las Migraciones ha estado inmersa en el proceso de movimientos migratorios en Guatemala desde hace más de una década, a la par de otras organizaciones nacionales e internacionales. Todas juntas han manejado el retorno de la población refugiada en México, la cual se desplazó hacia este país como consecuencia del conflicto armado que estremeció a Guatemala por más de

20 MASPAS, Plan de Salud 2000-2004. P. 9.

30 años, así como han colaborado en la reinserción laboral y productiva de los guatemaltecos retornados, actuando a la par de dependencias del gobierno central y organizaciones no gubernamentales.

La experiencia de la OIM en el tema de las migraciones se remonta a más de medio siglo de experiencias en el mundo.

La OIM ha propuesto en Plan de Acción para el Manejo de las Migraciones Internas e Internacionales, que constituye una propuesta de trabajo conjunto para las organizaciones involucradas en el tema y el gobierno de la República. Lo que se propone es que actúen asistiendo a la población migrante y retornada en su reinserción laboral y productiva, así como en la implementación de proyectos tendentes a lograr el desarrollo local como una forma de disminuir la vulnerabilidad de la población y como una forma de disminuir la migración ilegal y riesgosa. El Plan en mención propone, además, la protección de los derechos humanos del migrante, así como la implementación de un programa para la educación, difusión y sensibilización en torno al fenómeno migratorio²¹.

Asimismo, las organizaciones de socorro en el caso de desastres deben jugar un papel muy importante en la atención de la población, cubriendo adecuadamente los ciclos del desastre. Un manejo poco coordinado del desastre puede provocar migraciones riesgosas de población, de manera que es importante que las organizaciones que conforman el coe reciban capacitación sobre temas relacionados con el manejo de las migraciones.

²¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Guatemala, CA, y OIM, Cuadernos de trabajo sobre Migración, núm. 1.

3 El aspecto político

Es importante que el Estado en su conjunto establezca planes concretos para disminuir la vulnerabilidad que producen las exclusiones de fuertes sectores de la población del país; no basta con la acción gubernamental, es menester que el sector privado invierta en el país, buscando la mejor manera de aprovechar el proceso de la globalización, al cual podrá hacerle frente mediante:

- Creación de empresas competitivas
- Generación de empleos
- Desarrollo de sistemas de apoyo a la pequeña y mediana empresas, y
- Flexibilizando el acceso al crédito productivo

La educación y capacitación de trabajadores debe abarcar a toda la población, sin excepciones. Actualmente los esfuerzos en ese sentido no llegan a satisfacer la demanda de servicios; según datos de 1998, solamente 6% de los trabajadores del sector formal había recibido algún curso de capacitación laboral (es necesario indicar que los programas que generan trabajadores calificados tienen un impacto social mínimo).

El analfabetismo y el bajo nivel educativo en cobertura y calidad siguen siendo un indicador del bajo nivel de desarrollo existente en Guatemala.

Por otro lado, el sectarismo partidista constituye una enfermedad ideológica que en poco o nada ayuda a los planes de desarrollo del país. Es necesaria la educación

política que incorpore en la población el sentimiento de que primero se es guatemalteco, y dejar en segundo o tercer plano la ideología política y la filiación partidista.

La democracia tiene como fundamento el respeto total al derecho de participar, incluyendo a las minorías.

El sentimiento nacional de pertenencia coadyuva a aumentar el apego a la nación y el deseo de luchar por levantar una patria que se encuentra en crisis. Al no existir el sentimiento de pertenencia a una nación, surge el deseo de escapar o migrar de la miseria o el desastre, dejando para otros el trabajo de una reconstrucción de dudoso éxito.

4 El desarrollo local

El desarrollo local se fundamenta en el concepto de desarrollo integral y sustentable, que a su vez se encuentra ligado al modelo de desarrollo fundamentado en las necesidades básicas, que plantea la priorización en cuanto a la satisfacción de las necesidades de nutrición, salud, educación, vivienda y medio ambiente.

Pero también se tiene pendiente la erradicación de la pobreza extrema, sobre lo cual Maurice J. Williams sostiene que "en el mundo entero este es un problema multidimensional que involucra capital para inversiones, tecnología, talentos administrativos, producción de víveres, educación y planificación de la familia..."²².

²² Williams, M.J. "Es hora de actuar concertadamente", 1977. Informe ocde.

Para erradicar la pobreza extrema será necesaria una acción concertada entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo. El problema de la visión de Williams es que sujeta la evolución del proceso a la cooperación internacional y a los "donantes".

Williams y Gordon ponen énfasis en la producción alimentaria y la atención en la educación y la salud, para lograr los objetivos de erradicar la extrema pobreza.

El concepto de desarrollo de necesidades básicas y sobre todo el propósito de erradicar la pobreza requiere de varios elementos clave, tales como:

- Investigación de las necesidades básicas a satisfacer y desarrollo de un sistema de base de datos que permita la toma de decisiones.
- Orientación correcta de la cooperación internacional.
- Eliminación del paternalismo.
- Transformación del sistema político: gobernabilidad, respeto a la sociedad civil, imperio del derecho, democracia, participación social mayoritaria, erradicación de la corrupción (ya sea en forma blanca, gris o negra)²³, así como desterrar el criterio de soberanía de baja intensidad²⁴.
- Reorientación del gasto público.
- Mejoramiento del nivel de ingreso de la población.
- Sostenimiento del ambiente.

23 Mény, Y. "Corrupción fin de siglo: cambio, crisis y transformación de valores".

24 O'Donnell, "Estado, democratización y ciudadanía".

- Enfrentar la situación pluricultural, multilingüe y multiétnica.
- Priorizar el desarrollo de las áreas poblacionales del campo, tratando de disminuir la migración a los centros urbanos y regiones de fragilidad ecológica, mediante el fortalecimiento de ciudades intermedias entre el campo y la metrópoli.
- Erradicación de algunas enfermedades (poliomielitis, sarampión, entre otras) y disminuir la morbilidad y mortalidad debido a otras enfermedades (diarreas, infecciones respiratorias agudas, por ejemplo).
- Extender la educación general a todos los niños y adolescentes, garantizando la superación no sólo del analfabetismo, sino la mediocridad que impide la aspiración hacia profesiones u oficios calificados, a través de programas amplios y efectivos de formación profesional y técnica dirigidos a los tres sectores económicos: agropecuario, industrial, comercio y servicios.
- Evitar el trabajo infantil, para que el niño y el adolescente puedan optar a una vida plena sin frustraciones. Para el efecto, debe existir la subsidiariedad del Estado y un apego irrestricto a la ley y las convenciones que protegen al niño y el adolescente.
- La nutrición debe garantizarse a través de un programa de seguridad alimentaria, con sistemas de producción y comercialización que garanticen cantidades y variedades óptimas de productos agropecuarios.

- Como resultado de una buena educación general y formación profesional, fortalecer el empleo y autoempleo urbano y rural.
- Desarrollo de infraestructura física y comunicaciones en las áreas abandonadas.
- Apoyo crediticio y técnico a la micro, pequeña y mediana empresas.
- Transformación agraria, evitando la ampliación de la frontera agrícola hacia regiones claves en el sostenimiento del ecosistema.

La aplicación de un modelo de desarrollo sobre las bases planteadas, asegura la permanencia de la población en cuanto a que la situación cambia, es decir, no es necesario viajar muy lejos para tener satisfacciones; además, la familia se fortalece, no se divide, como ocurre en la actualidad con el éxodo que han tenido que emprender los guatemaltecos insatisfechos.

Asimismo, la vulnerabilidad de la población se reduce ante las amenazas y los desastres, pues la población estará preparada para manejar un desastre y poder restablecer la línea ascendente hacia el desarrollo.

III. ORGANIZACIONES NACIONALES. ATENCIÓN DE LOS DESASTRES Y PROGRAMAS PARA LAS POBLACIONES AFECTADAS DURANTE LA CRISIS

1. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)

La CONRED es la entidad encargada de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños derivados por la presencia de desastres. Está integrada por dependencias y entidades de los sectores público y privado.

Su misión es generar una cultura de prevención de desastres, coordinando esfuerzos antes, durante y después de su ocurrencia, creando las condiciones propicias para el desenvolvimiento de la actividad productiva del país, previendo en lo posible las consecuencias que puedan derivarse de los fenómenos naturales y artificiales.

2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

Las actividades del Ministerio, con todo su personal disponible, están encaminadas a trabajar en todos aquellos mecanismos que se anticipen, le den respuesta, rehabiliten y reconstruyan los efectos de los desastres en el sector salud, fundamentándose en la prevención, la mitigación y la preparación.

Participa en la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, en las diferentes instancias de la misma a través de sus funcionarios:

- Consejo Nacional, a través del Ministro y Viceministro(s).
- Centro de Operaciones de Emergencias y Sistema de Enlace Interinstitucional, a través de representantes de la Unidad de Gestión de Riesgo que participan en los diferentes sectores de los sistemas de enlace.
- Coordinadoras, a través de los funcionarios locales.
- CODRED a través de los directores de área de Salud
- COMDRED a través de los directores de los centros de Salud
- COLRED a través de los encargados de los puestos de Salud

Para realizar sus funciones, la Unidad de Riesgo lleva a cabo un proceso de planificación, organización, integración, dirección y control. Está ubicada bajo la Dirección General del Sistema de Atención a la Salud (SIAS).

3. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)

El IGSS participa en la atención de desastres planificando, dirigiendo y desarrollando programas de prevención, control y reducción de los efectos en la salud, derivados de un desastre natural o provocado por la acción humana, de acuerdo con las necesidades de la población derechohabiente del régimen de seguridad social y a la disponibilidad de recursos. Esto lo hace en forma coordinada con los sectores público y privado, y para lo cual ha creado la Comisión de Desastres, según Acuerdo número 13/97 de la gerencia del IGSS de fecha 11 de julio de 1997.

La Comisión de Desastres es la encargada de la planificación y desarrollo de las estrategias de prevención, control y reducción de los efectos en la salud, derivados de desastres naturales provocados por la acción humana. Esta comisión es un cuerpo asesor de la Dirección General de Servicios Médico Hospitalarios, se organiza en una comisión central y subcomisiones locales (todas las unidades asistenciales y administrativas del instituto tienen una subcomisión responsable de operativizar el plan en caso de un desastre).

4. Cruz Roja

Dentro del programa de Educación Comunitaria para la Prevención de Desastres, que Cruz Roja Guatemalteca está implementando actualmente en 18 delegaciones departamentales, se trabajó por medio de un coordinador nacional (Jorge Hernández Gamboa), apoyado por coordinadores locales, ubicados en cada una de las delegaciones que se encuentran desarrollando el programa en sus comunidades. A la vez, se cuenta con un equipo de facilitadores locales. La Coordinación Nacional del programa de Educación Comunitaria para la Prevención de Desastres depende de la Secretaría Nacional de Capacitación, y ésta responde a la dirección general de la Cruz Roja Guatemalteca.

El programa de Educación Comunitaria para la Prevención de Desastres se ejecuta con el apoyo financiero de:

- CIDA/Canadá a través de Cruz Roja Canadiense, para las delegaciones de Guatemala y Retalhuleu.
- Cruz Roja Americana, para las delegaciones de Sacapulas y Santa Cruz de Quiché, del departamento de El Quiché; Escuintla en el departamento de Escuintla; Chiquimula y Jocotán, en departamento de Chiquimula, Jalapa en Jalapa, y Río Hondo y Gualán en Zacapa.
- Cruz Roja Holandesa, para las delegaciones de Purulhá en Baja Verapaz, Cobán en Alta Verapaz, San Benito y Sayaxché en El Petén.