



---

INVESTIGACIÓN

# La planificación estratégica para la futura gestión de riesgos de desastre en áreas urbanas históricas de Guatemala

*Susana Palma de Cuevas*

Facultad de Arquitectura

Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), Guatemala

susanadecuevas@yahoo.com

Arquitecta y maestra en Diseño, Planificación y Manejo Ambiental de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); y maestra en Planificación Urbana y Territorial de la Universidad de Arquitectura de Venecia. Actualmente cursa el doctorado en Arquitectura en la Facultad de Arquitectura de la USAC y es profesora invitada en los programas de maestría. Tuvo bajo su responsabilidad la formulación de la maestría de Gestión para la Reducción de Riesgos en la misma USAC. Del 2004 al 2008 fungió como directora de Planificación Estratégica Territorial en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (SEGEPLAN).

Fecha de recepción: 9 de marzo de 2015

Fecha de aceptación: 9 de abril de 2015

## Resumen

El artículo evidencia la necesidad de contar con un instrumento de planificación para la gestión de riesgos de desastre en las áreas urbanas históricas de la República de Guatemala, que apoye a los planificadores municipales en la conducción de procesos participativos que orienten la seguridad futura de estas áreas. Se considera, por tanto, que la metodología de planificación estratégica se encuentra vigente y resulta útil para hacer aportaciones positivas a este propósito. Por lo que el texto presenta un breve recorrido en la evolución conceptual del término área urbana histórica; aporta el concepto de seguridad urbana en un contexto territorial; define la planificación estratégica para la gestión de riesgos en estas áreas y propone recomendaciones para su implementación de forma descentralizada.

Palabras clave: gestión de riesgos de desastre, seguridad urbana, área urbana histórica, planificación estratégica

*Is strategic planning a means to design risk management policies for future disasters in historic urban areas in Guatemala?*

## Abstract

*The article showcases the need for risk management planning tools to face disasters in historic urban areas in Guatemala; these would help municipal urban planners engage social participation to ensure security during future events. Strategic planning*

*methods are thus considered valid and useful to achieve positive contributions for this purpose. The text presents a synthesis of the evolution of the concept “historic urban area”; relates the notion of urban security to a territorial context; defines strategic planning for risk management in these areas, and presents recommendations for its decentralized implementation.*

*Keywords: Disaster risk management, historic urban area, strategic planning*

## Introducción

Guatemala posee una rica diversidad cultural que se manifiesta en las áreas urbanas históricas distribuidas por todo el país, ejemplo de ellas son Cobán, Quetzaltenango, Flores, Ciudad Vieja, Antigua Guatemala y sus aldeas, etc.; riqueza que se encuentra amenazada por fenómenos de índole natural, socio-natural y antrópico. De igual forma, estas se encuentran vulnerables porque no han pasado por un proceso de planificación, ni por la ejecución de programas y proyectos orientados a reducir los riesgos de desastre.<sup>1</sup> Por otro lado, estos riesgos van en crecida y “[...] el aumento en los eventos climáticos extremos en el futuro probablemente incrementen la cantidad y la magnitud de los desastres [...]” (EIRD, 2008: 2), afectando el patrimonio cultural del país que se encuentre vulnerable.<sup>2</sup> Por ejemplo, el

terremoto del 7 de noviembre del 2012 que afectó el área urbana histórica de San Marcos sacó a luz esta vulnerabilidad, trayendo consigo grandes pérdidas humanas, socio-económicas y para los bienes culturales.

Por lo anterior, las áreas urbanas históricas del país demandan un instrumento de planificación que sea capaz de contribuir a generar cambios oportunos en las tendencias y consecuencias de los riesgos, para evitar o reducir al máximo el impacto de los desastres. Cabe resaltar que, la relevancia de la planificación con enfoque de gestión de riesgos de desastre deriva del ejercicio de las competencias actuales del municipio, aprobadas en el Código Municipal del 2002 (Decreto 12-2002). Ello porque las municipalidades llevan a cabo gran cantidad de procesos de inversión pública, muchas veces de forma desordenada, sin observar criterios de gestión de riesgos para las áreas urbanas históricas, en general, y para el patrimonio cultural, en particular, aumentando su vulnerabilidad. A pesar del riesgo en que se encuentran estas áreas; a la fecha, no existe en Guatemala, ni a escala centroamericana, un instrumento que haya profundizado en esta temática. En el ámbito internacional, se cuenta con un manual de referencia que fuera elaborado por la UNESCO<sup>3</sup> en alianza con otras organizaciones (ICCROM,<sup>4</sup> ICOMOS<sup>5</sup> y UICN<sup>6</sup>), así como con un módulo

1 Todas las municipalidades del país cuentan con planes de desarrollo municipal, que contaron con la orientación técnica de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); sin embargo estos planes no consideraron la gestión de riesgos de desastre para el patrimonio cultural del área urbana de los municipios que cuentan con estos valores históricos.

2 Guatemala ha sido catalogada entre los cinco países con mayor riesgo en el mundo en relación a su Producto Interno Bruto (PIB) y su vulnerabilidad ante tres o más amenazas a desastres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011).

3 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés).



Edificio histórico dañado por el sismo del 2012 en la ciudad de San Marcos. Fotografía: Gilda Rivera (GR), abril de 2015

de capacitación del Programa de Desarrollo de Capacidades para el Caribe (Stovel, 2007). Por ende, se considera que la metodología de planificación estratégica posee un altísimo potencial para aportar a la seguridad de las áreas urbanas históricas de Guatemala; por lo que puede ser adaptada o acondicionada, contribuyendo de esta forma, al futuro de la gestión de riesgos de desastre en estas áreas. Para ello, este instrumento aporta conceptos, técnicas para el análisis de los riesgos, criterios para la formulación de estrategias e indicadores para el seguimiento y evaluación de los planes que resulten; por lo que aquí se presentan algunos conceptos y recomendaciones para su aplicabilidad.

## De la gestión de riesgos de desastre a la seguridad urbana

La combinación entre las diferentes amenazas y vulnerabilidades genera riesgos. Dependiendo del tipo de amenaza y su vulnerabilidad, encontraremos riesgos socio-naturales, antrópicos o ambientales.

Una amenaza natural (eg. sismo) combinada con una vulnerabilidad social (eg. deficiencias constructivas en las viviendas) genera un riesgo de desastre “socio-natural”; ahora bien, la amenaza antrópica (eg. incendio) combinada con una vulnerabilidad social (eg. almacenamiento inadecuado de grandes cantidades de papel) constituye un riesgo de desastre

4 Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la Restauración de los Bienes Culturales (ICCROM, por sus siglas en inglés).

5 Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS, por sus siglas en inglés).

6 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, por sus siglas en inglés).

|    | Tipo de Riesgo   | Descripción                                     |
|----|--|---|
| A. | Riesgo de desastre <i>socio-natural</i>                            | Amenaza natural x Vulnerabilidad social         |
| B. | Riesgo de desastre <i>antrópico</i>                                | Amenaza antrópica x Vulnerabilidad social       |
| C. | Riesgo de desastre <i>ambiental</i>                                | Amenaza antrópica x Vulnerabilidad ecosistémica |
| D. | <i>Amenaza socio-natural</i> y Riesgo de desastre <i>ambiental</i> | Amenaza natural x Vulnerabilidad ecosistémica   |

Tipos de riesgo de desastre. Elaboración: Susana Palma (SP), abril de 2015

“antrópico”. Así como los elementos sociales (individuos, familias y comunidades humanas) se ven amenazados, también los ecosistemas pueden verse amenazados, por lo que una amenaza antrópica (eg. deforestación) combinada con la vulnerabilidad del ecosistema trae como consecuencia un “riesgo ambiental”. A la vez, una amenaza natural (eg. fuerte lluvia) combinada con un ecosistema vulnerable (eg. pie de monte deforestado) representa una “amenaza socio-natural” para comunidades humanas y un riesgo de desastre “ambiental”.<sup>7</sup>

El riesgo es ampliamente aceptado como una “construcción social”, es decir, un producto de procesos sociales que se encuentran inmersos en los modelos de desarrollo de una región, país, continente o del mundo entero. Por la diversidad y combinación de sus factores (amenaza y vulnerabilidad), los riesgos resultan complejos, por lo que su tratamiento no resulta simple.

El conocimiento de cualquier tipo de riesgo puede anticiparse, conllevando una gestión que se conoce como “gestión del riesgo de desastre”; esta a su vez, incluye estrategias de prevención, mitigación y preparación. Una gestión adecuada del riesgo es aquella que es congruente con principios del desarrollo,<sup>8</sup> conduciendo a niveles de seguridad. Según la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), la “seguridad territorial” comparte los fundamentos de la seguridad humana con la diferencia que toma el territorio como unidad de intervención; además, articula con el desarrollo humano sostenible, en el entendido de que los desastres “[...] son problemas no resueltos del desarrollo [...]” (EIRD, 2008: 98). Según Gustavo Wilches-Chaux, la seguridad territorial es:

[...] el resultado de la interacción entre una serie de factores que le permiten a un territorio ofrecerle estabilidad a quienes

7 Allan Lavell se refiere la “[...] pérdida, daño o cambio que ocurre en ambientes ampliamente intervenidos y modificados por los seres humanos... procesos de intervención que muchas veces generan nuevas amenazas socio-naturales, potencian la escala de los eventos físicos que sucedan, y aumentan las pérdidas una vez que el evento ocurre” (Lavell Allan, 2007: 19).

8 Aunque definitivamente una amenaza natural es muy difícil o imposible de controlar (e.g. sismo), procesos que conducen a la seguridad territorial y al desarrollo sostenible permiten reducir la exposición de una población ante un posible evento.



Volcán de fuego en erupción, vista desde San Juan del Obispo, Antigua Guatemala. Fotografía: SP, noviembre de 2014

lo habitan, entendida la estabilidad [...] como la permanencia en el espacio y en el tiempo de las condiciones que posibilitan la vida [...] (Gustavo Wilches-Chaux, 2007: 50).

Los principales factores que Wilches-Chaux expone son la seguridad y la soberanía alimentaria, la seguridad ecológica, la seguridad social, la seguridad económica y la seguridad jurídica institucional. Ahora bien, si un territorio está integrado por áreas urbanas y rurales, también es posible hablar de “seguridad urbana”, en un contexto territorial, entendida como una construcción social que fortalece las capacidades humanas para evitar o enfrentar amenazas, tanto naturales, socio-naturales y antrópicas, y para proteger los

medios de vida de la población que habita en las urbes. Lo que significa que define un conjunto de relaciones sociales que expresan ideas, valores, costumbres, creencias y dan comienzo a una identidad urbana que es compartida y que a su vez, se orienta a garantizar, en el presente y futuro, los elementos básicos de la dignidad y la calidad de vida de los ciudadanos. Por tanto, la interrelación de los factores que componen la seguridad favorece condiciones de equidad, productividad y gobernabilidad en las áreas urbanas. Un factor fundamental lo constituye la “seguridad cultural” que permite o facilita indiscutiblemente la construcción de la identidad y aporta a la “gobernabilidad” en las áreas urbanas, sean estas históricas o no.



Factores asociados a la seguridad urbana. Elaboración: SP, abril de 2015

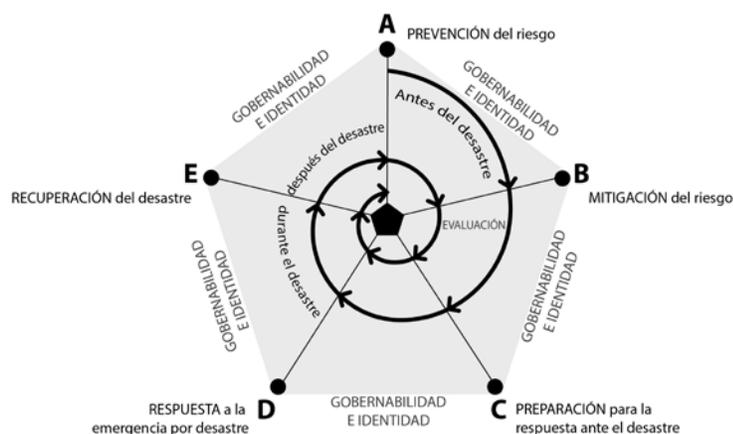
La Carta de Cracovia define la identidad como “[...] la referencia común de valores presentes generados en la esfera de una comunidad y los valores pasados identificados en la autenticidad del monumento” (ICOMOS, 2000: 5). Por lo que la continuidad histórica es fundamental para la identidad del ser humano y su seguridad cultural. Es más, las áreas urbanas históricas forman parte de la identidad de una población. Desde otra perspectiva, la identidad es definida como un:

[...] proceso subjetivo de permanente invención de la sociedad, que procesa sus tendencias internas y recibe y asimila las influencias externas. Las combina, las recrea y las transforma, no con actitud contemplativa hacia un pasado estático de grandes o pequeñas tradiciones, sino como una síntesis animada, inimitable y jamás concluida” (Fortoul, Fredy, 2003: 14).

En tal sentido, para que en un área urbana histórica, sus pobladores se apropien de la necesidad de gestionar la seguridad urbana; es preciso fomentar su participación, fortaleciendo su identidad, de la

mano de las cinco estrategias fundamentales que componen la gestión de riesgos de desastre: prevención y mitigación del riesgo, preparación ante la emergencia, respuesta y recuperación ante el desastre. Al respecto, cabe resaltar que José Miguel Fernández Güell, sostiene que el equilibrio entre distintas estrategias en una ciudad puede lograrse mediante una adecuada gobernabilidad; es decir mediante “[...] el resultado de sumar la acción del gobierno, la colaboración entre administraciones públicas, el fortalecimiento institucional, la implicación de agentes socioeconómicos y la participación ciudadana” (Fernández Güell, 2013: 33).

Por lo que, la gobernabilidad y la identidad, como productos de la seguridad urbana, se reflejan en la presencia de políticas efectivas de desarrollo (como los procesos de planificación estratégica participativos) que representan acuerdos colectivos para resolver problemas del desarrollo, entre ellos, la latente inseguridad por la presencia y el aumento de los riesgos de desastre.



Estrategias para la gestión del riesgo de desastre en áreas urbanas históricas. Elaboración: SP, abril de 2015

## Las áreas urbanas históricas y la gestión de riesgos de desastre

Durante casi un siglo, el concepto de área urbana histórica y el tratamiento de los riesgos de desastre han evolucionado, lo que se ha visto reflejado en las cartas internacionales sobre patrimonio. Este desarrollo conceptual puede apreciarse en cuatro momentos; el “primero” (en los inicios del siglo pasado) que sitúa su atención en el monumento aislado, sin ninguna consideración al entorno ni a la temática de riesgos de desastre. El “segundo” momento inicia con la Carta de Atenas en 1931, enfocándose en los agentes externos y factores degradantes del monumento y los centros monumentales. El “tercero”, se marca en 1960 cuando en Gubbio, Italia, se utiliza por primera vez la denominación centro histórico; además de este, otros conceptos definidos en este periodo son conjunto histórico,

lugar de interés histórico y artístico, y pequeña ciudad histórica, entre otros. Aquí se asevera la importancia de considerar la rehabilitación de estos lugares como parte del desarrollo de la ciudad moderna y de los planes reguladores municipales. Al mismo tiempo, la preocupación de los desastres es abordada con la mención de los fenómenos de conflicto armado, incendios, terremotos, deslizamientos de terreno, erupciones volcánicas, modificaciones del nivel de las aguas, inundaciones y maremotos; orientándose a la restauración por consecuencia de las catástrofes.<sup>9</sup> En el “cuarto” período se da un enorme salto pues la atención ya no se centra en la recuperación y reconstrucción, sino en la prevención de los desastres “naturales”<sup>10</sup> y en la prevención de perturbaciones para estas áreas (eg. contaminación y vibraciones). En este período se estampa el inicio del urbanismo histórico y los conceptos que se desarrollan son ciudad, área

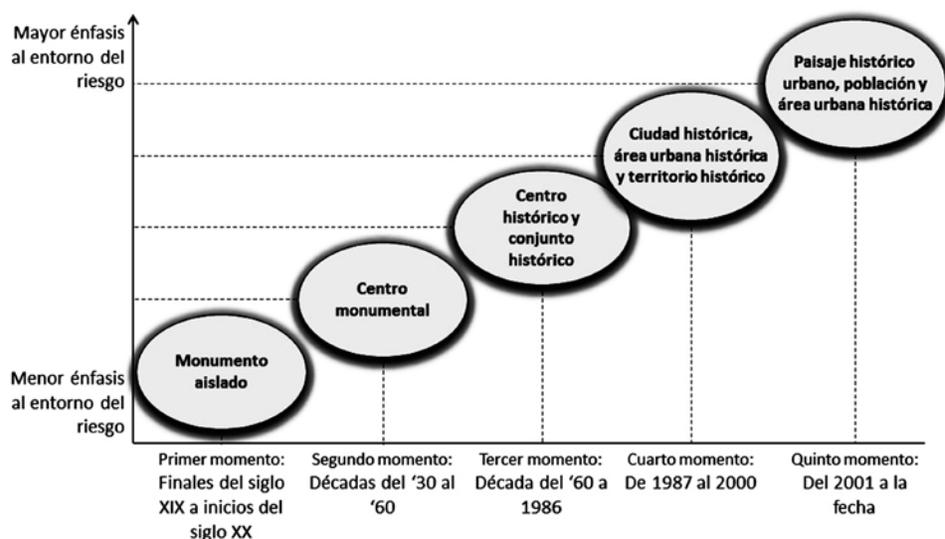
9 El término catástrofes aquí es usado como sinónimo de desastres.

10 Véase: Maskrey, 1993, donde se explica que al desastre le antecede una situación de riesgo; es decir una interrelación entre factores de amenaza física y vulnerabilidad social en áreas geográficas, ya sean grandes o pequeñas.

urbana y territorio históricos. Por último, el “quinto” momento, se ubica en los inicios del presente siglo hasta nuestros días; en donde el interés está en la gestión de riesgos de desastre, siendo la “prevención” un componente articulado con la promoción de la gestión ambiental y del desarrollo sostenible.<sup>11</sup> Por lo tanto, en este periodo se cuenta otro avance pues de la prevención de los “desastres” se pasa a la prevención del “riesgo” de desastres. Además, se amplía y profundiza la definición para las áreas urbanas históricas.

La Carta de Cracovia define las “ciudades históricas y pueblos en su contexto territorial” que “[...] representan una parte esencial de nuestro patrimonio universal y deben ser vistos como un todo, con las estructuras, espacios y factores humanos

normalmente presentes en el proceso de continua evolución y cambio” (ICOMOS, 2000). Este instrumento precisa el valor monumental unitario e integral de las ciudades históricas y los pueblos; reconoce además la dimensión ambiental y “[...] los riesgos a los que el patrimonio puede verse sujeto incluso en casos excepcionales [por lo que recomienda] anticipar los sistemas apropiados de prevención, y crear planes de actuación de emergencia” (ICOMOS, 2000). En 2011, los Principios de La Valeta definen las “poblaciones y áreas urbanas históricas” como entidades que se componen tanto de elementos materiales como inmateriales; dentro de los primeros se mencionan: la estructura urbana, los elementos arquitectónicos, los paisajes interior y exterior, los vestigios arqueológicos, las vistas, los perfi-



Evolución del concepto, de monumento a área urbana histórica. Elaboración: SP, abril de 2015

11 En este periodo (en específico, en el año 2005) se llevó a cabo la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres en Kobe, Hyogo, en donde se promovió un enfoque estratégico y sistemático de la reducción de la vulnerabilidad a las amenazas y los riesgos que estas conllevan.

| Etapa | Periodo                                      | Objeto   | Enfoque   | Instrumento   | Abordaje del desastre / del riesgo / del desarrollo   |
|-------|--|--|---|---|---|
| 1     | Finales del siglo XIX a inicios del siglo XX | Monumento histórico  | Rehabilitación  | Ninguno   | Sin abordaje de la temática   |
| 2     | Décadas del '30 al '60                       | Centro monumental  | Restauración y Conservación   | Plan regulador  | Restauración por daños derivados de agentes externos y conflicto armado   |
| 3     | Década del '60 a 1986                        | Centro histórico y conjunto histórico  | Restauración, Saneamiento, Renovación, Revitalización, Reutilización y Revalorización | Plan de revalorización, Plan parcial del centro histórico | Restauración por catástrofes: conflicto armado, incendios, terremotos, deslizamientos, erupciones volcánicas, modificaciones del nivel de las aguas, inundaciones y maremotos |
| 4     | De 1987 al 2000                              | Territorio histórico, ciudad histórica y área urbana histórica               | Conservación  | Plan de conservación                                      | Prevención de catástrofes naturales y de perturbaciones (contaminación y las vibraciones)   |
| 5     | Del 2001 a la fecha                          | Paisaje histórico urbano, sitio patrimonial, poblado y área urbana histórica | Salvaguardia y Gestión  | Plan estratégico, Plan de salvaguardia y Plan de gestión  | Prevención de riesgos; gestión de riesgos; promoción de la gestión ambiental y de los principios del desarrollo sostenible  |

De la restauración posdesastre a la gestión de riesgos en áreas urbanas históricas. Elaboración: SP, abril de 2015

les, la perspectiva e hitos urbanos. Esta definición supera el término utilizado en la carta de Cracovia, porque es más abarcadora.

Cabe destacar que las áreas urbanas históricas, como sistemas abiertos,<sup>12</sup> se conforman con una dimensión espacial y otra temporal; por un lado, el entorno territorial en el que están inmersas (que presenta cambios constantes, que pueden representar tanto amenazas como oportunidades para estas áreas) y su ambiente interno (con la representación de valores patrimoniales materiales e inmateriales, que expresan un sentido de identidad);

y por el otro lado están las manifestaciones del pasado (la historia), del presente y del futuro (expresado por las visiones, aspiraciones, anhelos y proyectos de sus habitantes).

Respecto al futuro, Gaston Berger escribió en 1964, que “[...] cuanto más aprisa se va, más lejos deben iluminar los faros” (Echarri, 2009: 33) para referir que es preciso iluminar el futuro posible con la acción del presente. Por ello, a Berger se le conoce como el “padre de la prospectiva”,<sup>13</sup> porque fue quien refirió por primera vez esta palabra en un artículo de la revista *Dos Mundos* en 1957,

12 Bertalanffy se refirió a las características de los sistemas abiertos en los cuales intervienen seres biológicos que poseen un medio, interactuando, relacionándose y comunicándose con otros sistemas (Von Bertalanffy, 2000).

13 La palabra prospectiva proviene del latín *prospicere* que significa “ver hacia adelante”, “mirar a lo lejos” o “desde lo lejos, a lo ancho y profundo” (Gaston Berger, 1959).

Dimensión espacial y temporal de las áreas urbanas históricas. Elaboración: SP, abril de 2015



20

para indicar que esta era una actitud para estudiar el “futuro lejano” como emancipación frente a variados e indeterminados futuros. Años más tarde, Russel Ackoff también se refirió al futuro, indicando que la planificación “[...] consiste en concebir un futuro deseado así como los medios reales para alcanzarlo” (Ackoff, 1973: 1).

De hecho, la planificación es un medio para anticiparse y resolver problemas en cualquier ámbito, incluida la inseguridad por riesgos de desastre en las áreas urbanas históricas. De allí deriva la importancia de revisar lo que las cartas internacionales de patrimonio expresan respecto a los instrumentos de planificación. Por ejemplo, la Carta de Xi’an refiere que deben dedicarse recursos a la “planificación estratégica” de la conservación y “[...] la gestión del entorno de las estructuras, los sitios y las áreas de carácter patrimonial [...]” (ICOMOS, 2005), en cambio, los Principios de La Valeta consideran la importancia de un “plan de salvaguardia” y un “plan de gestión” para las poblacio-

nes históricas; el primero, “[...] basado en un plan urbanístico que considere el conjunto de la ciudad y que incluya un análisis de los valores arqueológicos, históricos, arquitectónicos, técnicos, sociológicos y económicos” (ICOMOS, 2011) y el segundo, en un documento que especifique “[...] detalladamente las estrategias e instrumentos necesarios para la protección del patrimonio y que, al mismo tiempo, responda a las necesidades de la vida contemporánea” (ICOMOS, 2011), entonces, dentro de estos instrumentos también puede incluirse uno para planificar estratégicamente la gestión de riesgos de desastre en estas áreas.

### Planificación estratégica y gestión de riesgos de desastre en áreas urbanas históricas

La palabra estrategia deriva del latín *strategia*, que a su vez resulta de dos términos griegos: *stratos* (ejército) y *agein* (conductor, guía) por lo que su significa-



Remozamiento de edificio histórico en la ciudad de Quetzaltenango. Fotografía: SP, febrero de 2015

do es el “[...] arte de dirigir las operaciones militares” (Real Academia Española, 2015). En efecto, la estrategia tiene sus orígenes en las operaciones militares pero durante las primeras décadas del siglo XX fue adoptada por el sector empresarial;<sup>14</sup> y para finales de los años ’80 se encontraba en pleno desarrollo. Surgió entonces la corriente de la planificación estratégica “creativa y participativa” en las empresas; que demostró tener mucho éxito, de allí que posteriormente este enfoque fuera adoptado por otros sectores, y en especial por los gobiernos locales para ser aplicado en el ámbito urbano. Fernández Güell sostiene que “[...] la traslación al ámbito de las ciudades de los conceptos,

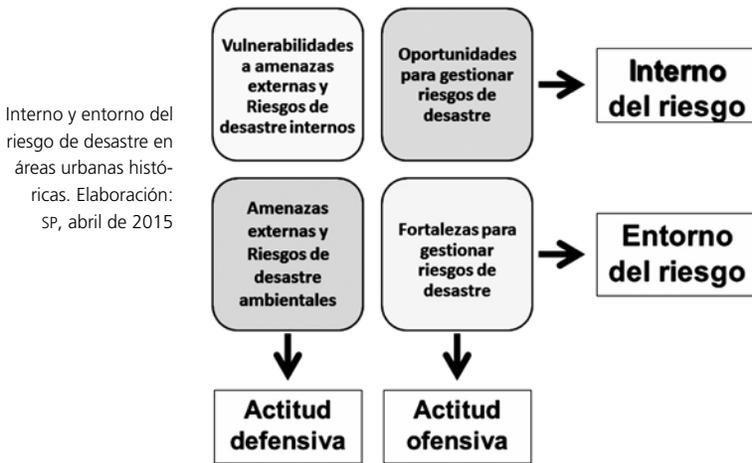
los métodos y las herramientas de la planificación estratégica empresarial durante los años 1980 no resultó un proceso fácil ni automático [...]” (Fernández Güell, 2013: 53) pues requirió de un desarrollo conceptual, acorde para aquella época.

Llama la atención que dos de las fases fundamentales de la planificación estratégica son el “análisis del entorno” y el “análisis del interno”, en donde se combinan las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA); de igual manera para el análisis del riesgo de desastre en poblaciones históricas puede ser visualizado un entorno y un interno del riesgo. Para el entorno se consideran las amenazas naturales, socio-naturales y

14 Algunos autores destacados fueron Taylor y Fayol, después le sucedieron Drucker, Ansoff, Porter y muchos más.



Iglesia de San Juan del Obispo, en Antigua Guatemala. Fotografía: Elaboración: SP, noviembre de 2014



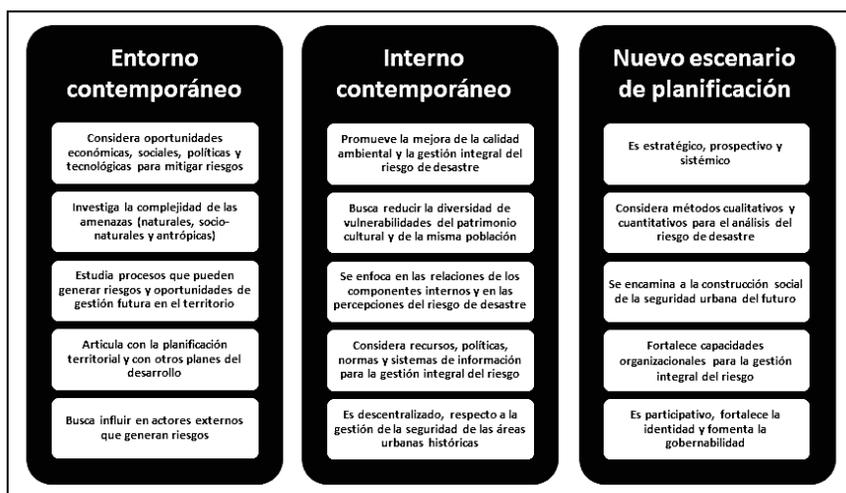
antrópicas, y los riesgos ecosistémicos; de igual forma, se aprovechan las oportunidades presentes para la gestión del riesgo. Para el ambiente interno, en cambio, son

estudiadas las vulnerabilidades o debilidades a amenazas externas, los propios riesgos internos y las fortalezas para gestionarlos.

Por otro lado, la complejidad que caracteriza los riesgos de desastre; su situación dinámica, o siempre cambiante; y las influencias positivas y negativas del entorno y del interno de las áreas urbanas históricas; requieren de escenarios estratégicos que apoyen tres aspectos: a) el fortalecimiento de la identidad de los ciudadanos, mediante procesos participativos e informados; b) la orientación de la conservación del patrimonio cultural y la construcción futura de áreas seguras; y c) la contribución para

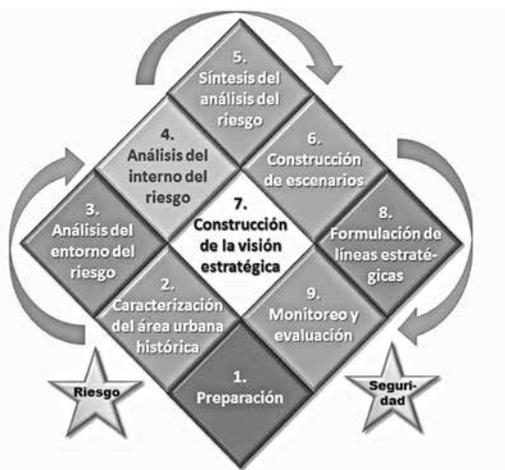
una gobernabilidad urbana. Los tres propósitos requieren de un nuevo escenario de planificación, que puede ser logrado mediante la planificación estratégica moderna, que ha sido fortalecida con las orientaciones de la teoría general de sistemas y de la prospectiva.

A partir de este entendimiento, la planificación estratégica para la gestión de riesgos de desastre en áreas urbanas históricas puede ser definida, como un “Proceso participativo que forma parte de las



Nuevos escenarios para la gestión de riesgos de desastre en poblaciones históricas. Elaboración: SP, abril de 2015

Modelo de planificación estratégica para la gestión de riesgos de desastre en áreas urbanas históricas. Elaboración: SP, abril de 2015



políticas y los planes de desarrollo, que define escenarios posibles y deseables para la seguridad urbana en un contexto territorial, que formula líneas estratégicas para alcanzar esos escenarios, implementa acciones y evalúa las decisiones que conllevan a la prevención, mitigación, control y preparación ante los riesgos de desastre socio-naturales, antrópicos y ambientales, bajo esquemas de gobernabilidad en las áreas históricas”. Las fases para su planificación son nueve y responden a las fases conocidas de la metodología tradicional de la planificación estratégica.

### ¿Cómo implementar la planificación estratégica de la gestión de riesgos de desastre en áreas urbanas históricas desde un enfoque descentralizado?

El proceso de descentralización del desarrollo dirigido a las municipalidades de Guatemala entrega ventajas sustanciales para la gestión municipal, la participación ciudadana, la planificación del desarrollo y por ende, para la gestión de riesgos de desastre. La participación ciudadana, desde un enfoque descentralizado, es un elemento clave en la elaboración de planes urbanos en áreas históricas porque involucra a los actores y sectores clave del desarrollo que aportan puntos de vista diferentes en la temática del riesgo. Desde esta perspectiva, se proveen algunas recomendaciones para la implementación del modelo conceptual que aquí se propone:

- Promoción, por parte de instituciones nacionales, de la toma de conciencia de autoridades locales y ciu-

dadanos sobre la situación de riesgo de desastres en áreas urbanas históricas y la importancia de la protección del patrimonio cultural. Esta es una tarea que debe ser emprendida por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (IDAEH) del Ministerio de Cultura, en alianza con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

- Búsqueda y aseguramiento del liderazgo y compromiso del Concejo Municipal, del alcalde, y del equipo técnico municipal para llevar a cabo el proceso de planificación estratégica.
- Organización interinstitucional, multisectorial y descentralizada para la gestión de riesgos y para la protección del patrimonio cultural.
- Convocatoria a los actores sociales y construcción de una base de apoyo para la seguridad del área urbana histórica.
- Conducción de una Evaluación de las Capacidades del equipo técnico y de los actores sociales clave acerca del conocimiento de la gestión de riesgos de desastre y de los valores históricos y patrimoniales en el área urbana.
- Formulación y desarrollo de un programa permanente de Fortalecimiento de Capacidades, según los resultados que arroje la Evaluación de las Capacidades.
- Establecimiento de una Estrategia de Comunicación a la población para informar y motivar su participación en el proceso de planificación

estratégica para la gestión de riesgos.

- Desarrollo de instrumentos de tipo cuantitativo y cualitativo para el análisis de los riesgos de desastre, tanto del entorno como del interno del área urbana histórica.
- Desarrollo de instrumentos para el análisis de la vulnerabilidad, por tipo de amenaza, para los edificios históricos y patrimoniales.
- Desarrollo de criterios para la construcción de escenarios futuros y estrategias; además para la priorización y formulación de proyectos desde la perspectiva del desarrollo (con énfasis en la seguridad urbana).
- Localización y movilización de recursos de presupuesto, así como de mecanismos de financiamiento para la gestión de riesgos.
- Establecimiento de una Red de Vigilancia de la sociedad civil como un mecanismo de diálogo, incidencia, monitoreo de los avances del plan estratégico y defensa de la seguridad del patrimonio cultural.
- Formulación de indicadores que permitan evaluar el impacto de la implementación de los planes, reflejado en la seguridad de las áreas urbanas históricas, ya que va la evaluación es un proceso que se lleva a cabo en tiempos previamente establecidos y de forma transversal con el propósito de reorientar los programas y acciones contenidos en el plan, en caso de que los resultados no sean satisfactorios.

Como los recursos siempre son limitados, no quedará más remedio que priorizar las áreas urbanas históricas del país que presenten mayor valor patrimonial y se

encuentren en riesgo; en donde se esperaríamos iniciar a desarrollar los procesos de planificación estratégica que conduzcan a una gestión adecuada de los riesgos de desastre. Sin embargo, en un mediano plazo, todas las áreas urbanas históricas deberían ser atendidas para salvaguardar los bienes culturales que nos remiten a nuestra identidad.

## Reflexiones finales

La planificación estratégica para la gestión de riesgos de desastre en poblaciones urbanas históricas debe considerar un “entorno” y un “interno” del riesgo, y articularse con otras políticas y planes del desarrollo; como el plan de ordenamiento territorial, el plan de salvaguardia y el de conservación del patrimonio cultural, por mencionar algunos. El proceso no debe ser de tipo lineal e inflexible; es más todas las fases deben estar interrelacionadas, con retroalimentación constante entre unas y otras. Para cada fase pueden ser adaptados instrumentos que hayan resultado efectivos para los planificadores locales. Sin embargo, más importante que la estructuración del método es el proceso participativo en donde los actores sociales o del desarrollo se enfocan en resolver los mayores riesgos que aquejan a la ciudad, definen estrategias a partir de las oportunidades analizadas y defienden los intereses de las partes involucradas con procesos auténticos de reflexión estratégica.

En lo que respecta a las vulnerabilidades por diversos tipos de amenaza, las reflexiones no solo deben atender los intereses de los grupos organizados sino también los del patrimonio cultural y

natural.<sup>15</sup> Un proceso de planificación estratégica también conduce a procesos de diálogo, negociación y concertación entre los causantes de las amenazas y los afectados por las mismas; facilita la coordinación interinstitucional, así como la formulación de estrategias en el ámbito de la seguridad urbana. Estos procesos además apoyan el fortalecimiento de capacidades organizacionales a nivel local e integran las diversas visiones o percepciones del riesgo de los actores sociales en una ciudad histórica, promoviendo además una cultura de planificación de la seguridad.

Finalmente, la planificación estratégica no es la solución integrada y definitiva de los riesgos de desastre en las

áreas urbanas históricas; aunque el debate frecuente entre los ciudadanos y el gobierno local sobre la seguridad futura de estas áreas, refuerza la identidad cultural y fomenta la gobernabilidad. Según Fernández Güell, “[...] la planificación estratégica de ciudades ha experimentado sus propias crisis, de las cuales ha resurgido hasta la fecha gracias a su capacidad de adaptación [...]” (Fernández Güell, 2013: 280). Es decir, sigue estando vigente, puede ser adaptada, resultando útil para hacer aportaciones positivas a la seguridad por lo que es un medio para concebir la futura gestión de riesgos de desastre futura en las áreas urbanas históricas de Guatemala. ▲

15 La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) sostiene que es “[...] muy importante garantizar que el análisis no se realice exclusivamente desde la óptica, los intereses y las percepciones humanas, sino que también se tengan en cuenta los intereses y la voz de la naturaleza, lo cual genera el reto de identificar múltiples formas e indicadores que permitan que esa voz sea escuchada [...]” (EIRD, 2008: 98).

## Bibliografía

- Ackoff, Russel. *Méthodes de planification dans l'entreprise*. París: Les Editions d'organisation, 1973.
- Berger, Gaston. *L'attitude prospective, de la prospective*. París: Éditions L'Harmattan, 1959.
- Echarri, José Miguel. *España 2020, Reflexiones prospectivas*. Madrid: Institución Futuro, 2009.
- "El cambio climático y la reducción de riesgos de desastres." ONU/EIRD, Nota Informativa núm. 1, (septiembre 2008): 1-14.
- Evaluación de los impactos económicos, sociales y ambientales, y estimación de necesidades a causa de La erupción del volcán pacaya y la tormenta tropical Agatha*. México: CEPAL, 2011.
- Fernández Güell, José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades: Nuevos instrumento y procesos*. Barcelona: Editorial Reverté, 2013.
- Fortoul, Fredy. "Identidad y desarrollo". *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 7 (2003): 5-16.
- Gestión del Riesgo de desastres para el patrimonio mundial. París: UNESCO / ICCROM / ICOMOS / UICN, 2014.
- Lavell, Allan. "Riesgo y clima: proceso, ENOS, patrones y gestión: elementos conceptuales y bases de la investigación comparativa". *Variabilidad climática y el riesgo de desastre en las Américas: proceso, patrones, gestión*. San José: Oxfam/LA RED/FLACSO/IAI, 2007. 9-28.
- La gestión de riesgos hoy: Contextos globales y herramientas locales*. Bogotá: EIRD, 2008.
- Maskrey, Andrew. *Los desastres no son naturales*. San José: La Red, 1993.
- Stovel, Herbert S., *Programa de Desarrollo de Capacidades para el Caribe. Módulo 3: Gestión de la preparación ante el riesgo*. La Habana: UNESCO-CCBP, 2007.
- Von Bertalanffy, Ludwig. *Teoría general de los sistemas*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Wilches-Chaux, Gustavo. *¿Qu-enos pasa?*. Bogotá: ARFO Editores e Impresores Ltda., 2007.

## Sitios electrónicos

- Congreso Internacional de Restauración de Monumentos. "Carta de Atenas", 1931. Consultado el 1º de mayo 2014, en: <http://www.icomoscr.org/doc/teoria/VARIOS.1931.carta.atenas.restauracion.monumentos.historicos.pdf>.
- Convención Nacional para la Salvaguardia y Restauración de Centros Históricos. "Carta de Gubbio", 17-19 septiembre 1960. Consultado el 1º de marzo de 2014, en: <http://www.italianostra.org/wp-content/uploads/2010/04/Carta-di-Gubbio.pdf>.
- ICOMOS. "Carta de Cracovia", 2000. Consultado el 1º de marzo de 2014, en: [http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/guatemala/guatemala\\_carta\\_cracovia\\_2000\\_spa\\_orof.pdf](http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/guatemala/guatemala_carta_cracovia_2000_spa_orof.pdf).
- \_\_\_\_\_. "Carta de La Valeta", 2011. Consultado el 1º de marzo de 2014, en: <http://www.international.icomos.org/charters/CIVVIH%20Principios%20de%20La%20Valeta.pdf>.
- \_\_\_\_\_. "Carta de Washington", 1987. Consultado el 3 de marzo de 2015, en: [http://www.international.icomos.org/charters/towns\\_e.pdf](http://www.international.icomos.org/charters/towns_e.pdf).
- \_\_\_\_\_. "Declaración de Xi'an", 2005. Consultado el 1º de marzo de 2014, en: <http://www.unesco.org/new/es/culture>.
- RAE. "Diccionario de la lengua Española", 22ª ed. Consultado el 8 de marzo de 2015, en: <http://www.rae.es/>.