

Riesgos de desastre en patrimonio edificado, políticas públicas y defensa ciudadana en Guatemala

El presente artículo destaca la necesidad de formulación y ejecución de políticas públicas y planes estratégicos, tanto a nivel nacional como local, para la gestión del riesgo de desastre en el patrimonio cultural edificado de la nación. Se inicia con una descripción de las consecuencias de desastres que han dejado huella en este patrimonio; y se resalta la relevancia de que exista una “cultura de prevención” ante el riesgo, que incluya la evaluación constante de la vulnerabilidad de las edificaciones; así como la organización y participación ciudadana para la “promoción y defensa” de este patrimonio. *Palabras clave:* riesgo de desastre, patrimonio cultural edificado, políticas públicas, promoción y defensa ciudadana.

This article highlights the need for the formulation and implementation of public policies and strategic plans, both on national and local levels, for disaster risk management in the nation's built cultural heritage. It starts with a description of the consequences of past disasters that have left their mark on this patrimony and underscores the importance of a “culture of prevention” in approaching risk, which includes the ongoing assessment of the vulnerability of buildings, and the organization and participation of the public in the “promotion and protection” of this heritage.

Keywords: disaster risk, built heritage, public policy, promotion and public defense.

La República de Guatemala posee un rico patrimonio construido,¹ con notables características, ya sea por el número considerable de edificios que lo integran o por su diversidad en cuanto a la temporalidad, representada en cuatro siglos de nuestra historia.² De acuerdo con la Dirección General del Patrimonio Cultural y Natural del Ministerio de Cultura, el país cuenta con 2 633 sitios arqueológicos registrados de la época Prehispánica y 4 857 de las épocas Colonial, Republicana y Contemporánea. Sin embargo, este patrimonio está en riesgo,³ derivado de las múltiples amenazas que lo asechan y de la alta vulnerabilidad presente en casi todo el territorio.⁴ Dentro de dichas amenazas se encuentran las naturales, como los sismos, lahares y las erupciones volcánicas; las siconaturales, como las inundaciones y los deslizamientos

* Facultad de Arquitectura, Universidad de San Carlos de Guatemala.

¹ La Carta de Cracovia sobre los Principios para la conservación y restauración del patrimonio construido (del año 2000), aprobada por el Icomos, distingue diferentes clases de patrimonio edificado: el arquitectónico (edificios históricos y monumentos), el arqueológico, la decoración arquitectónica, esculturas y elementos artísticos, las ciudades históricas y pueblos, y los paisajes como valores culturales.

² *La UNESCO en Guatemala: una historia de 60 años de cooperación*, Guatemala, UNESCO, 2010.

³ El riesgo, distinto al desastre, “es una condición latente y representa un potencial de daño en el futuro”. Allan Lavel, “Del concepto de riesgo y su gestión a los parámetros para la acción: un resumen básico”, ponencia presentada en el Taller Subregional Andino para la discusión de conceptos y enfoques en Gestión del Riesgo, Prevención y Atención de Desastres/Protección Civil y para la definición de metodologías de referencia común para la formulación de planes de Gestión local del Riesgo, La Paz, 13 al 15 de noviembre de 2006.

⁴ *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.

de tierra; y las antrópicas, como los conflictos armados, los incendios y las explosiones. Pero a pesar de que Guatemala es un país de multiamenaza, todavía no ha sido elaborado un mapa de riesgo para el patrimonio edificado, y lo lamentable es que las amenazas ya se han materializado en eventos que han causado daños. Estos desastres “representan una amenaza real, porque ponen en riesgo la permanencia de uno de los legados más entrañables de la sociedad: el patrimonio cultural edificado”,⁵ por lo que es necesaria, con urgencia, la formulación y ejecución de políticas públicas, así como la promoción y defensa ciudadana para su protección ante riesgos de desastre.

Como referente se cuenta a nivel internacional con la Estrategia para la Reducción de Riesgos en los Sitios del Patrimonio Mundial, formulada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés),⁶ que se encamina a reforzar la protección de este patrimonio, contribuyendo al desarrollo sostenible, por medio de su integración en las políticas nacionales y la inclusión de la reducción del riesgo de desastres en los planes estratégicos y de gestión. Otro avance lo constituye la Declaración de Lima para la Gestión del Riesgo del Patrimonio Cultural, del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (Icomos, por sus siglas en inglés),⁷ que prevé aspectos de conservación para la protección del patrimonio situado en zonas sísmicas. A nivel nacional, se conoce la tesis de maestría en Gestión para la Reducción de Riesgos de la Facultad de Arquitectura de la Uni-

versidad de San Carlos de Guatemala (USAC),⁸ que considera la importancia de la formulación de una política municipal con este propósito para la ciudad de Antigua Guatemala. Estos documentos, sin duda, sirven de marco para la formulación de políticas y planes tendientes a gestionar el riesgo de desastres para el patrimonio edificado de la nación.

Por ende, el artículo que se presenta aborda la gestión del patrimonio edificado desde el enfoque de la prevención del riesgo, así como la necesidad de la participación ciudadana en la formulación y vigilancia de políticas y planes tendientes a la reducción de riesgos de desastre en las edificaciones históricas.

Riesgo de desastre en el patrimonio edificado

Debido a sus características geográficas, geológicas y tectónicas, la República de Guatemala ha sido catalogada como uno de los países más amenazados por fenómenos naturales, además, por su deterioro ambiental y situación socioeconómica, se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, lo que conlleva a que buena parte de la población y su patrimonio edificado se encuentre en situación de riesgo. Respecto a los sismos, es uno de los pocos países en el mundo en que confluyen tres placas tectónicas: la de Cocos, la de Norteamérica y la del Caribe; estas dos últimas generan los sistemas de tres fallas, que causan la mayoría de los sismos que acontecen en el país.⁹ Además cuenta con 37 volcanes, de los cuales tres se encuentran activos:

⁵ Vicente Flores Arias, “Los monumentos históricos inmuebles ante los desastres naturales”, en *Boletín de Monumentos Históricos*, tercera época, núm. 3, México, INAH, enero-abril de 2005, p. 92.

⁶ *Strategy for risk reduction at world heritage properties*, Thirty first Session, World Heritage Committee, París, UNESCO, 2007.

⁷ *Declaración de Lima para la Gestión del Riesgo del Patrimonio Cultural*, Lima, Icomos, 2010.

⁸ Evelyn Córdova, “Lineamientos mínimos de una política pública municipal, para la gestión de riesgo en una ciudad turística-patrimonial: el caso de la Antigua Guatemala”, tesis de maestría, USAC, 2012; disponible en [http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/02/02_3271.pdf].

⁹ José Gay, Carlos Gispert y José A. Vidal, *Enciclopedia concisa de Guatemala*, vol. 1, España, Océano, 2009.

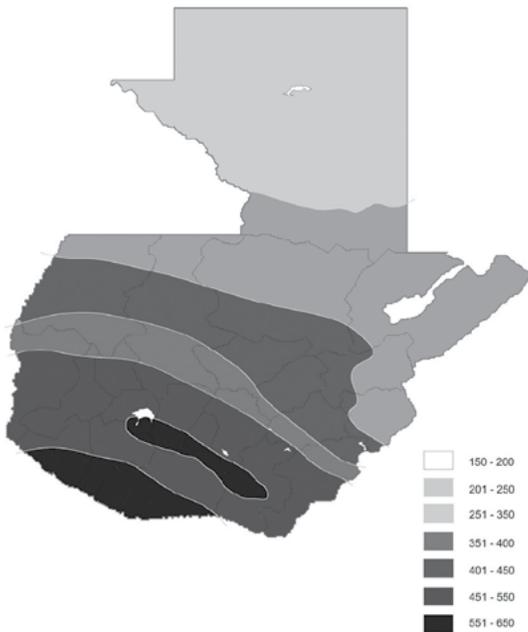


Figura 1. Mapa de amenaza sísmica de la República de Guatemala para un periodo de retorno de 500 años. María Belén Benito y Yolanda Torres (eds.), *Amenaza Sísmica en América Central*, parte II, Estudios Nacionales, cap. 6, Guatemala, Edgar Molina y María Belén Benito, Madrid, Entinema, 2009, p. 159.

el Santiaguito, el de Fuego y el de Pacaya,¹⁰ causando flujos de lava y lanzando ceniza a las comunidades cercanas. En cuanto a la hidrología, el país se divide en tres grandes vertientes, albergando 38 ríos, y haciéndolo propenso a inundaciones. Además, de los 108 889 km² de extensión territorial, 40% se encuentran a 500 msnm, y según la capacidad de uso de la tierra, casi 80% del territorio debe permanecer con algún tipo de cobertura vegetal, condiciones que hacen al país vulnerable ante deslizamientos, considerando los altos índices de deforestación.¹¹

Por otra parte, las amenazas antrópicas al patrimonio edificado, que puedan derivar en desastres, se presentan mayoritariamente en las áreas urbanas históricas. Ya en ocasiones se han

¹⁰ Luis Ignacio de la Peña, *Diccionario enciclopédico usual Larousse*, México, Larousse, 2009.

¹¹ La deforestación en Guatemala se estima de 50 000 hectáreas por año; las principales causas se asocian con actividades agropecuarias, consumo de leña, producción de madera industrial y crecimiento urbano.



Figura 2. Mapa de amenaza de erupciones volcánicas de la República de Guatemala. Diseño de Susana Palma, 2015.

materializado eventos que han causado daños al patrimonio, algunos de ellos se exponen a continuación.

En 1541, el lahar del Volcán de Agua destruyó la primera ciudad de Guatemala, resultando en la necesidad de trasladarla al Valle de Panchoy, hoy Ciudad Vieja.¹² Casi dos siglos después la nueva capital, hoy Antigua Guatemala, se vio afectada por sismos en distintos años, siendo los más dañinos los de 1717, de magnitud VIII,¹³ y los de 1773, que llevaron a la decisión de trasladarla hacia el valle de la Ermita, hoy Nueva Guatemala de La Asunción (capital de la República).¹⁴ Por si fuera poco, esta ciudad se vio afectada por los sismos de 1976, y “en cuanto al patrimonio cultural, la destrucción tam-

¹² Asociación de Amigos del País, *Diccionario histórico biográfico de Guatemala*, Guatemala, Fundación para la Cultura y el Desarrollo, 2004.

¹³ Giovanni Peraldo y Walter Montero, *La secuencia sísmica de agosto a octubre de 1717 en Guatemala. Efectos y respuestas sociales*, Bogotá, La Red, 1996.

¹⁴ Gisela Gellert, “Ciudad de Guatemala: factores determinantes en su desarrollo urbano (1775 hasta la actualidad)”, en *Mesoamérica* 27, año 15, cuaderno 27, 1994, pp. 1-68.



Figura 3. Mapa de vertientes y ríos de la República de Guatemala. Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología Meteorología e Hidrología; disponible en [<http://www.insivumeh.gob.gt/>]; consultado el 24 de junio de 2015.

bién fue cuantiosa¹⁵; de 55 templos católicos registrados en la ciudad, tres fueron dañados: la catedral metropolitana, la iglesia la Recolectión y la ermita del Carmen.¹⁶

Más recientemente, el área urbana histórica¹⁷ de San Marcos y sus alrededores fueron también dañados en 2012 por un sismo de 7.2 grados de magnitud en la escala de Richter que “dejó varios edificios y viviendas —inmuebles declarados patrimonio cultural de la nación— con daños de consideración [...] los cuales se encuentran deshabitados”.¹⁸ Varias zonas de la ciudad aún permanecen con daños, como el Cementerio General de San

¹⁵ *Efectos del terremoto del 4 de febrero de 1976 sobre los asentamientos humanos de Guatemala*, Guatemala, Consejo Nacional de Planificación Económica, 1978, p. 4.

¹⁶ *Diagnóstico preliminar del terremoto en Guatemala, del 4 de febrero de 1976*, Guatemala, Idesac, 1976, p. 10.

¹⁷ El concepto de área urbana histórica fue definido por el Icomos en la Carta de Washington de 1987, y ampliado en la Carta de La Valeta (Malta), en 2011.

¹⁸ Sergio Morales, Axel Rojas y Aldo Marroquín, “Detenido derribo de muebles históricos”, en *Prensa Libre*, 14 de noviembre de 2012, pp. 2-3.



Figura 4. Iglesia San Francisco, en Antigua Guatemala, dañada por los sismos de 1773. Fotografía de Susana Palma, 2015.

Marcos, que alberga mausoleos de finales de siglo XIX y de inicios del XX.¹⁹ Lo más lamentable es que de los 165 inmuebles patrimoniales registrados en esta ciudad (épocas Colonial y Republicana), 74 fueron demolidos a pocos días del terremoto;²⁰ entre éstos destacan el edificio Remis, la iglesia de San Pedro, el Hotel Palacio y la vivienda de la familia Neu Fernández;²¹ por esa razón hubo pronun-

¹⁹ Susana Palma, “El cementerio general de San Marcos”, tesis de Arquitectura, USAC, 1983; disponible en [http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/02/02_0285.pdf].

²⁰ Registros de la Dirección General del Patrimonio Cultural y Natural del Ministerio de Cultura y Deportes de Guatemala.

²¹ Las autoridades locales, argumentando razones de seguridad, a menudo demuelen el tejido histórico después de un terremoto, por lo que se requiere de un enfoque multidisciplinario destinado a la protección sostenible del patrimonio; es más, “todos los restos culturales deben ser conservados o restaurados, teniendo en cuenta los principios de integridad y autenticidad entendidos en el contexto local”. *Declaración de Lima para la Gestión del Riesgo del Patrimonio Cultural*, 2010.



Figura 5. Locales de San Marcos con graves daños, a consecuencia de los sismos del 2012. Fotografía de Derson de La Cruz, 2012.

ciamientos públicos: “vecinos y autoridades han contratado a expertos para revisar la estructura del inmueble, construido en 1902 [...] Según vecinos, la Logia Masónica representa la historia de ese departamento”.²²

Además de los sismos, también los fenómenos hidrometeorológicos han dejado huella en el patrimonio edificado. Cabe recordar el huracán Mitch, uno de los desastres más intensos y letales para el istmo centroamericano, que pasó por la región del 22 de octubre al 5 de noviembre de 1998, alcanzando velocidades máximas de 290 km/h. Afortunadamente los daños al patrimonio edificado fueron leves, pues “se concentraron en el sitio arqueológico de Quiriguá y el complejo de la Alameda del Calvario en Antigua Guatemala”.²³ Poco después la tormenta tropical Agatha, en 2010, resultó más dañina para el patrimonio que lo que fue Mitch, pues la cuantificación de los daños se estimó en 22.45 millones de quetzales, de los cuales 7.9% representó daños a monumentos históricos, ruinas y templos

²² Sergio Morales, Axel Rojas y Aldo Marroquín, *op. cit.*

²³ Informe Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998, México, Cepal, 1999, p. 24.



Figura 6. Cementerio de San Marcos con daños, a consecuencia de los sismos del 2012. Fotografía de Susana Palma, 2015.

religiosos. Además se estimaron las pérdidas de ingresos en estas instalaciones por 15.1%. El informe indica que los daños fueron entre cinco y seis veces mayores que las pérdidas.²⁴ En Quiriguá se inundó por completo el parque, y el Altar Zoomorfo fue cubierto de lodo.²⁵ En Kaminal Juyu, sitio arqueológico ubicado en la ciudad capital,²⁶ la ceniza volcánica dañó los entechados de estructuras expuestas.²⁷

Cada año la ciudad de Antigua Guatemala se ve afectada por inundaciones a causa de las fuertes lluvias²⁸ y la saturación del sistema de drenajes. Las

²⁴ 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, p. 58.

²⁵ José Crasborn y Hardany Navarro, “Los riesgos naturales del patrimonio cultural de Guatemala: una revisión desde el punto de vista del Parque Arqueológico Quiriguá”, conferencia en el Seminario Centroamericano sobre la Conservación y la Valorización del Patrimonio Cultural, mayo de 2011.

²⁶ Este sitio arqueológico se ubica dentro de la actual ciudad capital de Guatemala.

²⁷ 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, ed. cit.

²⁸ La época lluviosa del país inicia en mayo y finaliza en octubre; con promedio de 1 350 mm anuales (que representa 90% de la precipitación anual). Los meses de mayor precipitación son junio y septiembre.



Figura 7. Localización de algunas áreas urbanas históricas que han sido dañadas por desastres. Diseño de Susana Palma, 2015.

inundaciones y los desbordamientos del río Pensativo también afectan la ciudad, que

[...] está situada a inmediaciones de montañas y cerros que, por su ángulo de inclinación, provocan crecidas cuando hay exceso de lluvia en el área. Estas crecidas, por lo estrecho del cauce del río y de los puentes, han inundado la ciudad desde que ésta fue fundada. Todos los ríos cambian de cauce a través del tiempo y el río Pensativo no es ninguna excepción.²⁹

Sumado a los fenómenos naturales y socionaturales, las causas antrópicas también son generadoras de desastre. En 2009 “una bomba pirotécnica dejó 14 heridos y causó daños en la capilla de adoración perpetua del Santísimo de la iglesia de Ciudad Vieja, Sacatepéquez [...] las autoridades locales explicaron que el poder explosivo de las bombas chinas es similar al de una granada de fragmentación”.³⁰ En esta ocasión, el fuego consumió en se-

²⁹ Alfredo Maúl y René Johnston, “Arqueología e historia del río Pensativo”, conferencia en el XI Simposio de Investigaciones Arqueológicas en Guatemala, 1997.

³⁰ NBG, “Catorce heridos al estallar bomba”, 9 de diciembre



Figura 8. Inundación del 15 de junio del 2014 en Antigua Guatemala. Fotografía de Enrique Flores, 2014.

gundos la capilla de adoración, perdiéndose para siempre este ambiente. Es pertinente mencionar que en esta ciudad se tienen registrados siete bienes culturales inmuebles de la época colonial.

Posteriormente, en 2014, el Ministerio de Cultura y Deportes autorizó la realización de un evento de moto enduro en el Centro Cultural Miguel Ángel Asturias, situado en la ciudad capital, el día en que este estaba cumpliendo 36 años de haber sido inaugurado. Al respecto, el presidente de la República afirmó que tenía un reporte de que cuatro gradas del exterior de este Centro habían sido dañadas.³¹

En agosto del mismo año, un automóvil se estrelló contra las gradas laterales de la Catedral Metropolitana, también situada en la ciudad capital, construida entre 1782 y 1815;³² el “accidente dañó las columnas del atrio de nuestra catedral, que están

2009; disponible en [<http://noticiasdebomberosgua.blogspot.com/2009/12/catorce-heridos-al-estallar-bomba.html>].

³¹ Sergio Morales, “Usuarios rechazan uso de motos en el Teatro Nacional”, en *Prensa Libre*, 17 de junio de 2014; disponible en [http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/teatro_nacional-motocicletas-patrimonio_cultural-carlos_batzin_0_1157884341.html].

³² “Evalúan daños a Catedral Metropolitana tras choque”, en *Siglo 21*, 22 de agosto de 2014; disponible en [<http://m.s21.com.gt/nacionales/2014/08/22/evaluan-danos-catedral-metropolitana-tras-choque>].

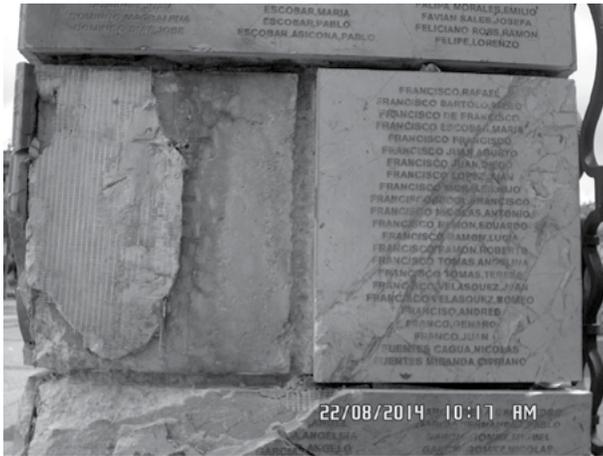


Figura 9. Daño a columnas de la Catedral Metropolitana. Fotografía de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado, 2014.

recubiertas con planchas de mármol en las que se grabaron los nombres de las víctimas del conflicto armado interno”.³³

Las guerras son también causantes de efectos sobre el patrimonio edificado, pues un “conflicto armado puede provocar la destrucción, total o parcial, de estructuras y sus contenidos, por medios directos o indirectos”.³⁴ Basta con dar una mirada a nivel internacional por la destrucción total de la parte noroeste del palacio de Asurnasirpal II, del año 879 antes de nuestra era, la destrucción de esculturas y losas de piedra tallada del periodo neosirio y las nuevas destrucciones en Nimrud (antigua Kalhu y antigua capital del imperio asirio, a 32 km al sur de Mosul), que fueron condenadas recientemente por la UNESCO, pues representan un patrimonio milenario que pertenecía a toda la humanidad.³⁵

³³ Norma Cruz, “Lentitud para reparar el patrimonio cultural de la nación”, en *Diario La Nación*, 13 de septiembre de 2014; disponible en [http://www.lanacion.com.gt/lentitud-para-reparar-el-patrimonio-cultural-de-la-nacion/].

³⁴ Herbert S. Stovel, *Programa de Desarrollo de Capacidades para el Caribe. Módulo 3: Gestión de la preparación ante el riesgo*, La Habana, UNESCO, 2007, p. 44.

³⁵ “La Directora General de la UNESCO condena las destrucciones del sitio de Nimrud”, en *Servicio de Prensa UNESCO*, 13 de abril del 2015; disponible en [http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/unesco_direc-

Adicionalmente, los incendios asociados con los bombardeos o las explosiones de misiles pueden producir tanto o más daño que el impacto explosivo original. El agua que se utiliza para extinguir los incendios también puede causar daños significativos a las estructuras y sus contenidos.³⁶ Por tanto, siendo Guatemala un país que en las últimas décadas atravesó por una situación de conflicto armado, y que en la actualidad los índices de violencia evidencian que la población se encuentra en alto riesgo, se puede deducir que también el patrimonio edificado está en grave riesgo ante esta amenaza. Se evidencia que los costos de la violencia “para el año 2005 alcanzaron un monto aproximado de unos US \$2 386.7 millones, cifra equivalente al 7.3% del PIB”.³⁷

La situación esbozada respecto a los daños que ha sufrido nuestro patrimonio, nos lleva a la reflexión de que los esfuerzos por su protección han estado más orientados a la respuesta y a la restauración después de un desastre que a la prevención de los riesgos. Por consiguiente, el país debe dar los pasos pertinentes para la promoción de una cultura de prevención del riesgo que garantice la permanencia de este patrimonio, en el marco del desarrollo sostenible.

Necesidad de un enfoque de prevención de riesgos para el patrimonio edificado

En las páginas anteriores se ha evidenciado que un número significativo de edificios históricos del país se ubica en zonas de alto riesgo ante desastres, por lo que los municipios tienen la necesidad de iniciar medidas urgentes para prevenir riesgos y, por ende,

tor_general_condemns_destruction_at_nimrud/#.VTQ3SiGqqko].

³⁶ Herbert S. Stovel, *Programa de Desarrollo...*, op. cit., p. 45.

³⁷ Los costos de la violencia “para el año 2005 alcanzaron un monto aproximado de unos US \$2,386.7 millones, cifra equivalente al 7.3% del PIB”; Edgar Balsells, *El costo económico de la violencia en Guatemala*, Guatemala, PNUD, 2006.

proteger las vidas de las personas y su patrimonio cultural. Al respecto, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, realizada en Kobe, Hyogo (Japón), destacó que la “promoción de una cultura de prevención [...] mediante la movilización de suficientes recursos para la reducción de los riesgos de desastre, es una inversión a futuro muy rentable”.³⁸ Y como sostiene Peter Marris, el “impulso de preservar el hilo de continuidad es [...] un instinto de supervivencia crucial”.³⁹ De modo que las inversiones que se orienten a una cultura de prevención del riesgo se medirán en un patrimonio edificado que se mantenga intacto para legarlo a las generaciones futuras.

Evaluación del riesgo en el patrimonio edificado

Los sistemas de evaluación de riesgos para el patrimonio edificado constituyen inversiones fundamentales que lo protegen —como el reforzamiento de su estructura—, contribuyendo a la sostenibilidad del desarrollo; esto permite a las edificaciones hacer frente a los riesgos, en contraposición a las acciones de restauración después de los desastres. Los sistemas de evaluación deben presentarse en tres niveles: 1) para el área urbana histórica y su contexto territorial; 2) para el edificio en su conjunto, y 3) para los componentes del edificio.

1) *Para el área urbana histórica y su contexto territorial.* Los análisis micro y macro son fundamentales porque algunas de las amenazas se ubican fuera de una población urbana; ejemplo de ello son las deforestaciones en partes altas de cuencas que pueden causar graves deslizamientos e inundaciones en plazas y calles que albergan edificios históricos. Dentro del área urbana es común identificar ame-

nazas de tipo antrópico, como las explosiones, por el mal manejo de sustancias consideradas altamente riesgosas, aunado a la falta de un ordenamiento urbano que prohíba la instalación de estas actividades cercanas a edificios patrimoniales. Lo importante en este tipo de análisis es identificar las vulnerabilidades y causas asociadas a cada tipo de amenaza; sólo conociendo las causas de las vulnerabilidades y de las amenazas antrópicas y socionaturales, se podrán definir acciones para reducir los riesgos en el patrimonio cultural.

2) *Para el edificio en su conjunto.* Un edificio patrimonial, además de las amenazas del entorno, puede enfrentar amenazas internas, como los incendios que se combinan con la vulnerabilidad de las instalaciones eléctricas obsoletas. De igual manera, será necesario estimar el riesgo por tipo de amenaza y establecer las causas, para posteriormente trabajar en la reducción de éstas.

3) *Para los componentes del edificio.* Resulta útil separar los componentes de una edificación para analizarlos por tipo de amenaza. Los componentes son: estructura vertical, estructura horizontal, cimientos, pisos, muros de fachada, muros posteriores, muros internos, entrepisos, cubierta y otros elementos (como molduras, sillares, hornacina, imagerie fija y escaleras). Por ejemplo, una cubierta de madera es vulnerable al fuego, pero puede no ser vulnerable al sismo. Este tipo de análisis permite una profundización en cuanto a la evaluación, en donde conviene que los habitantes o usuarios del edificio se involucren y colaboren en la planificación e implementación de la prevención y mitigación del riesgo.

En síntesis, las amenazas y vulnerabilidades que componen los riesgos pueden provenir del entorno urbano o territorial, así como del interno del edificio. La figura 10 ejemplifica esta situación.

Por otro lado, las herramientas para el análisis pueden ser de tipo cuantitativo y cualitativo. Dentro

³⁸ Informe de la conferencia mundial sobre la reducción de los desastres, Kobe, Naciones Unidas, 2005, p. 11.

³⁹ Peter Marris, *Loss and Change*, Nueva York, Pantheon Books, 1974, p. 17.

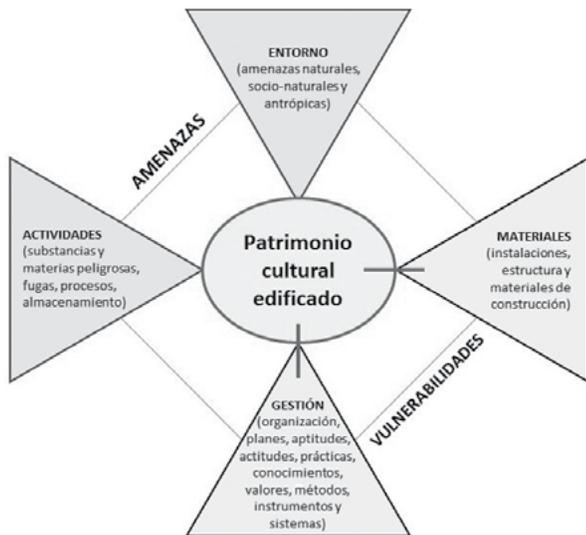


Figura 10. Sectores donde se presentan las amenazas y vulnerabilidades para el patrimonio cultural edificado. Diseño de Susana Palma, 2015.

de las cualitativas están las encuestas, grupos focales, mapas mentales, mapas participativos del territorio o croquis y matrices de portafolio, entre otros. Como cuantitativas se cuentan los análisis de sismo resistencia, árbol de fallos, árbol de sucesos, análisis de causas-consecuencias, fallo de modo común, etcétera. Para la aplicación de cualquier tipo de técnica siempre se requerirá de un fortalecimiento de capacidades de las organizaciones sociales y los funcionarios locales, y para el uso de técnicas más especializadas, la asistencia técnica tendría que ser externa al municipio.

Formulación de políticas públicas y participación ciudadana

La aún reciente legislación guatemalteca respecto a las municipalidades y a la descentralización promueve la participación ciudadana, el fortalecimiento de las municipalidades y el traslado de competencias. Por un lado, el organismo ejecutivo incluye anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, 10% del mismo para las municipalidades del país, porcentaje que debería ser distribuido y destinado por lo menos en 90% para

programas, proyectos y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.⁴⁰ Por otra parte, el Código Municipal establece competencias para el Concejo Municipal, dentro de las que se encuentra la promoción y protección de los recursos renovables y no renovables, así como el ordenamiento territorial y el control urbanístico;⁴¹ en específico, se señala

[...] la convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales.⁴²

Incluso con el proceso de descentralización las municipalidades han ampliado sus competencias, abarcando prácticamente todos los aspectos del desarrollo, en donde se incluye de manera prioritaria la descentralización del área de Cultura.⁴³

En consecuencia, en el país se ha establecido un marco institucional de alta viabilidad para el desarrollo de una cultura de prevención del riesgo y para la formulación de políticas públicas a todos los niveles, desde el nacional hasta el local. Sin embargo, reconocemos que el patrimonio cultural no está incluido en la gestión de riesgos del nivel na-

⁴⁰ Artículo 257, de la Asamblea Nacional Constituyente del 31 de mayo de 1985, reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993, por lo que se aprueba la Constitución Política de la República de Guatemala.

⁴¹ El control urbanístico y el ordenamiento territorial son instrumentos esenciales para el desarrollo, pues articulan las relaciones entre los recursos naturales, el territorio y las actividades humanas. Es más, en los planes resultantes de estos procesos se plasman los acuerdos para la disminución de los impactos negativos, entre los que se encuentran los riesgos de desastre.

⁴² Artículo 68, Decreto 12-2002, del 2 de abril 2002, por lo que se aprueba el Código Municipal.

⁴³ Artículo 7, Decreto 14-2002, por lo que se aprueba la Ley General de Descentralización.

cional ni del municipal.⁴⁴ Por ello, una vez tomada la decisión de la formulación de políticas y planes estratégicos a nivel urbano se debe convocar a todos los sectores, y los procesos deben ser ampliamente participativos para que se contribuya no sólo a la promoción de una cultura de prevención del riesgo, sino también al fortalecimiento de la identidad, en un marco de gobernabilidad.

Promoción y defensa ciudadana para la implementación de políticas públicas, en cuanto a gestión de riesgos en el patrimonio edificado

Centrado en el respeto del derecho a la cultura, la población tiene el derecho de conocer y de acceder a información relacionada con la protección del patrimonio cultural, así como el derecho de fortalecer sus capacidades para el cuidado de los mismos, de manera que la formación de redes de sociedad civil, como un mecanismo de diálogo político, incidencia y vigilancia ciudadana, llevaría a la realización de acciones que contribuirían a la formulación e implementación de políticas públicas para la gestión de riesgos del patrimonio edificado. Al hablar de políticas, se incluyen también los planes estratégicos para las áreas urbanas históricas.

Es más, por medio de la “defensa y promoción” sería posible propiciar un ambiente de apoyo autosostenible para alcanzar los objetivos de la salvaguardia de este patrimonio, y en particular lo relacionado con la prevención y mitigación de riesgos de desastre. De hecho, las redes de sociedad civil son de considerable valor para impulsar procesos de abogacía

⁴⁴ En Guatemala se formuló la Política Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011, en donde se mencionó como imprescindible proteger la cultura de los pueblos; sin embargo, no se hicieron explícitas las estrategias para la gestión del patrimonio cultural. Tampoco en los planes de desarrollo municipal que promovió la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia está considerada la gestión de riesgos para el patrimonio cultural.

en cuanto a la implementación de políticas, ya que crean estructuras para que las organizaciones e individuos busquen la realización de metas comunes.

Estos temas de defensa y promoción dependerán de las realidades políticas en los niveles nacional y municipal, así como de las oportunidades de cambio que existan para este patrimonio. Por tanto, las posibilidades para las áreas urbanas históricas son muchas, variando desde la asignación de financiamiento para la evaluación del riesgo del patrimonio, hasta la implementación de proyectos para prevenir y mitigar riesgos.

Conclusiones

Se reconoce que el fortalecimiento de capacidades locales es esencial para inculcar la cultura de prevención de riesgos y desarrollar en las autoridades, funcionarios y población en general, las capacidades técnicas, gerenciales y de liderazgo necesarias para la prevención de riesgos de desastre en el patrimonio edificado. Por otro lado, la apuesta de crear una cultura de prevención del riesgo implica construir una actitud colectiva, que sólo se logra a través de procesos participativos que aporten a la democratización de este patrimonio.

A nivel municipal pueden utilizarse herramientas de evaluación del riesgo de desastre, por tipo de amenaza, mismas que deben contar con el aval técnico del Instituto de Antropología e Historia (IDAEH). Además, a nivel local pueden intervenir en los diagnósticos los técnicos de la Dirección de Planificación Municipal, y en casos especiales será preciso contratar a expertos del patrimonio. También se debe prever una partida presupuestaria para este propósito, siempre que en el municipio se ubiquen áreas urbanas históricas.

Por otra parte, es importante fortalecer la participación ciudadana para la defensa y promoción del patrimonio edificado. Las redes de sociedad civil

que sean promovidas necesitarán estar bien organizadas para operar eficientemente. Sus integrantes deberán identificar personas y organizaciones con distintas aptitudes, gestionar recursos, planificar la incidencia ante tomadores de decisión, llevar a cabo campañas y saber aprovechar adecuadamente las oportunidades para incidir en el proceso político en respaldo de sus metas y objetivos. Con los resultados que se logren obtener, las redes facilitarían un ambiente que soporte la sostenibilidad de este patrimonio.

Por último, es necesario destacar que, a raíz de las consecuencias de los desastres pasados, y del riesgo presente para el patrimonio edificado, es innegable la necesidad de políticas y planes en los niveles nacional y local para su protección. Su formulación debe enmarcarse en procesos democráticos y asegurar los recursos públicos necesarios para su efectividad. En esta línea, es de trascendental importancia que cada ciudadano se comprometa para que el patrimonio edificado sea abordado como un tema de preocupación colectiva.

