

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



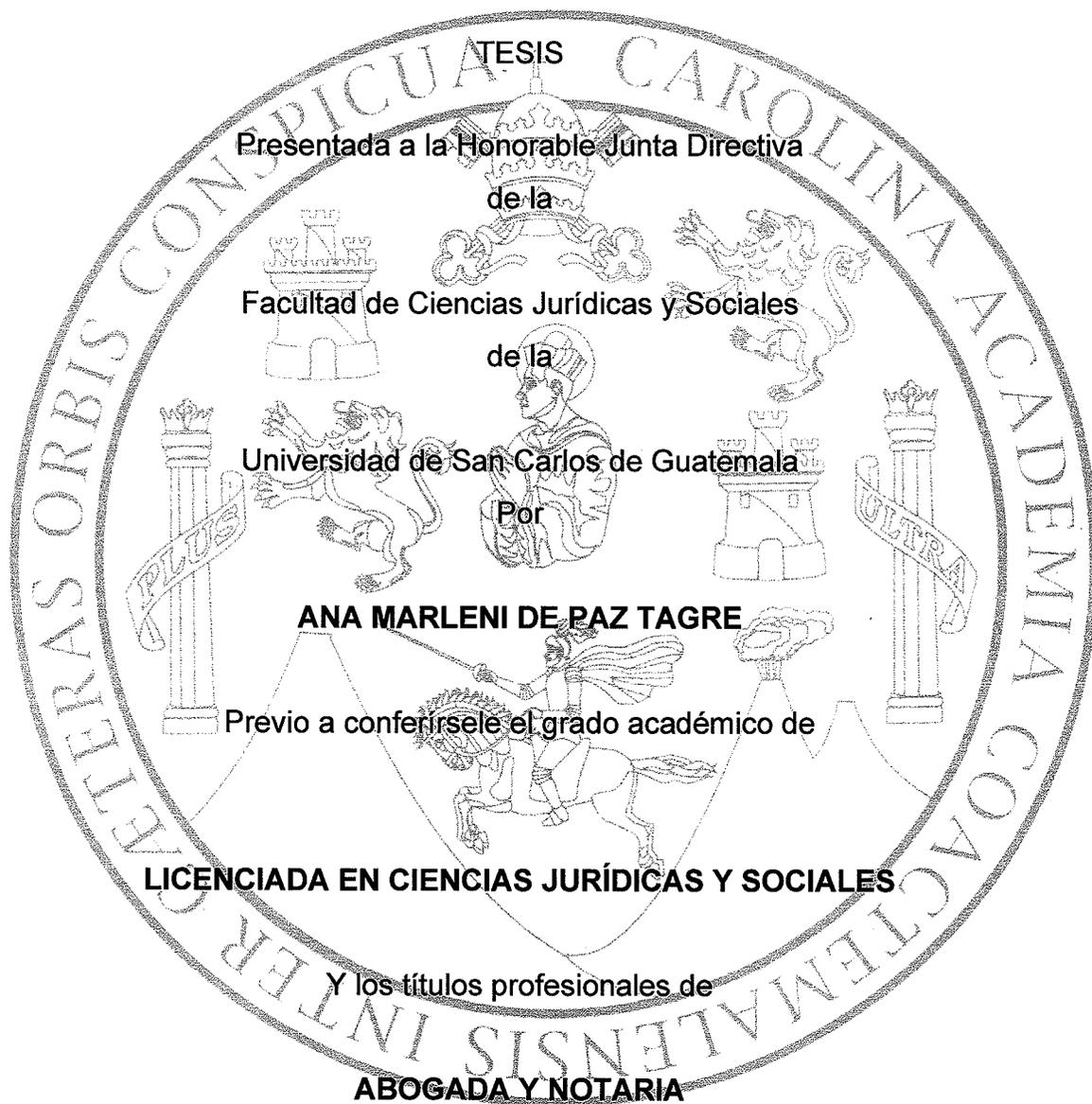
**IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE IMPIDEN EL CUMPLIMIENTO DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN EN LAS POBLACIONES UBICADAS EN
ZONAS DE ALTO RIESGO**

ANA MARLENI DE PAZ TAGRE

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2021

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE IMPIDEN EL CUMPLIMIENTO DE
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN EN LAS POBLACIONES
UBICADAS EN ZONAS DE ALTO RIESGO**



Guatemala, noviembre de 2021

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	M.Sc	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL III:	Lic.	Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Br.	Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V:	Br.	Abidán Carías Palencia
SECRETARIA:	Licda.	Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic.	Ery Fernando Bámaca Cojoy
Vocal:	Lic.	José Miguel Cermeño
Secretario:	Lic.	Marvin Omar Castillo

Segunda fase:

Presidente:	Lic.	Marco Vinicio Villatoro López
Vocal:	Lic.	Edwin Orlando Xitumul Hernández
Secretario:	Lic.	Marvin Omar Castillo

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
PRIMER NIVEL EDIFICIO S-5

REPOSICIÓN POR: Corrección de datos
FECHA DE REPOSICIÓN: 10/09/2021



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. siete de febrero de dos mil dieciocho

Atentamente pase al (a) profesional **OTTO RENÉ ARENAS HERNÁNDEZ**, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **ANA MARLENI DE PAZ TAGRE**, con carné 200218354 intitulado **IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE IMPIDEN EL CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN EN LAS POBLACIONES UBICADAS EN ZONAS DE ALTO RIESGO**. Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FAC. DE C.C. J.J. S.S.
UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
GUATEMALA C.A.

Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción: 5 / 3 / 18.-

Asesor(a)
LIC. OTTO RENÉ ARENAS HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



**Lic. OTTO RENÉ ARENAS HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO**



Guatemala, 31 de julio de 2019

Licenciado

Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Licenciado Orellana:

Atentamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que conforme a resolución emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis he asesorado el trabajo de tesis de la estudiante: **ANA MARLENI DE PAZ TAGRE**, intitulado: **"IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE IMPIDEN EL CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN EN LAS POBLACIONES UBICADAS EN ZONAS DE ALTO RIESGO"**.

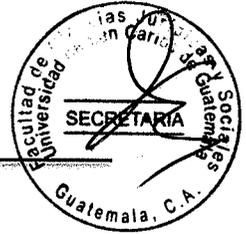
A este respecto y de conformidad con lo que establece el Artículo 31 del normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Publico, expresamente declaro que no soy pariente de la estudiante dentro de los grados de ley y para el efecto, me permito rendir a usted el siguiente informe:

- I. El contenido científico y técnico de la presente investigación, describe lo relativo a la identificación de ciertos factores que impiden el cumplimiento eficaz de las Políticas Públicas de Prevención que regulan las leyes guatemaltecas , para las poblaciones que habitan en zonas de alto riesgo.
- II. La metodología utilizada en la presente investigación, se manifestó en la aplicación practica de los métodos siguientes: analítico, sintético, inductivo y deductivo, propios de la investigación efectuada y para el efecto la técnica utilizada fue de carácter bibliográfica, considerando la existencia de fuentes de información documental formuladas en temáticas de derecho, Leyes Constitucionales y Acuerdos Gubernativos.
- III. Con respecto a la redacción, ortografía y puntuación contenida en la presente investigación jurídica en el campo del Derecho, Leyes Constitucionales y Acuerdos Gubernativos respectivamente, presentada por la estudiante **ANA MARLENI DE PAZ TAGRE**, son acordes con las reglas contenidas en el Diccionario de la Lengua Española.

Dirección: 7av.16-21 zona 1, Guatemala, Guatemala.
Teléfono: 5412-0813



**Lic. OTTO RENÉ ARENAS HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO**



- IV. Con respecto a la contribución científica, la investigación presentada contiene lo relativo a las políticas públicas de prevención implementadas en las leyes guatemaltecas y la manera en como son aplicadas por parte de las instituciones gubernamentales, en las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo así como los factores que impiden su aplicación.
- V. Con relación a la conclusión discursiva contenida en la presente investigación jurídica, ésta es congruente con el plan de investigación aprobado.
- VI. En cuanto a la bibliografía utilizada para el desarrollo de la presente investigación, ésta fue acorde al tema investigado, por lo que considero que la misma es suficiente ante la diversidad de información existente en materia de derecho.

Por los aspectos antes indicados, considero que la investigación presentada por la estudiante **ANA MARLENI DE PAZ TAGRE**, llena los requerimientos exigidos por esta casa de estudios superiores y en virtud de ello, emito **DICTAMEN FAVORABLE** con el objeto de continuar con el tramite académico respectivo.

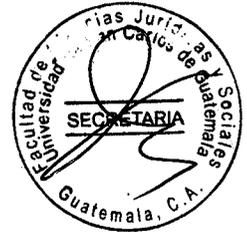
Sin otro particular me suscribo, atentamente,

LIC. OTTO RENÉ ARENAS HERNÁNDEZ
Abogado y Notario
Colegiado 3805

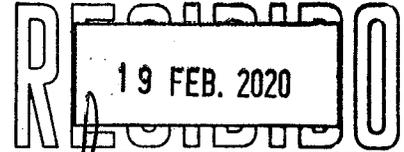
LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
ÁBOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora: _____

Firma: *[Handwritten Signature]*

Guatemala miércoles, 12 de febrero de 2020

LICENCIADO ROBERTO FREDY ORELLANA MARTINEZ
 JEFE DE UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Estimado Lic. Orellana

Por este medio me permito expedir **DICTAMEN EN FORMA FAVORABLE**, respecto de la tesis de **ANA MARLENI DE PAZ TAGRE** cuyo título es **IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE IMPIDEN EL CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICA DE PREVENCIÓN EN LAS POBLACIONES UBICADAS EN ZONAS DE ALTO RIESGO.**

El estudiante realizó todos los cambios sugeridos, por lo que a mi criterio, la misma cumple con todos los requisitos establecidos en el Normativo respectivo para que le otorgue la **ORDEN DE IMPRESIÓN** correspondiente

Atentamente

ID Y ENSEÑAD A TODOS

[Handwritten Signature]
 Lic. Marvin Omar Castillo García

Consejero de Comisión de Estilo.





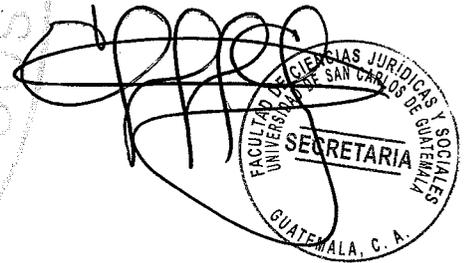
USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, diez de septiembre de dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ANA MARLENI DE PAZ TAGRE, titulado IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES QUE IMPIDEN EL CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN EN LAS POBLACIONES UBICADAS EN ZONAS DE ALTO RIESGO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/JPTR





DEDICATORIA

- A DIOS:** Quien ha sido mi guía, fortaleza y su mano de fidelidad y amor han estado conmigo hasta el día de hoy.
- A MIS PADRES:** Juan de Paz y Francisca de Jesús Tagre por apoyarme en todo momento, mi amor siempre con ustedes.
- A MI ESPOSO:** Ottoniel Esaú Ramirez Mactzul, por ser una parte especial en mi vida, tu ayuda ha sido fundamental, has estado conmigo incluso en los momentos más turbulentos. Este proyecto no fue fácil, pero estuviste motivándome y ayudándome hasta donde tus alcances lo permitían. Gracias por tu amor incondicional.
- A MIS HIJOS:** Abita, Diego y Pablo con todo mi amor, por ser en todo momento esa fuerza que necesito, los amo.
- A MI HERMANO:** Juan Carlos de Paz Tagre, por estar allí siempre, cuando lo necesito y darme el ánimo en todo momento.
- AMIGOS:** A todos mis amigos, sin excluir a ninguno, pero en especial a Jovita por todo su apoyo.
- A MIS CATEDRÁTICOS:** Por haber compartido sus conocimientos a lo largo de mi preparación profesional. Muy en especial a la Licenciada Maily de Ayala por su paciencia y sabiduría, muchas gracias por su apoyo.
- AL PROFESIONAL:** Otto René Arenas Hernández por el apoyo y asesoría para la realización del presente trabajo.



A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por enseñarme a nunca ver el estudio como una obligación, sino como una oportunidad de conocer el mundo del saber.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala mi casa de estudios, por darme la oportunidad de ser profesional.



PRESENTACIÓN

Este informe de tesis contiene un análisis relacionado a los factores que impiden el cumplimiento de las políticas públicas de previsión en las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo, el Estado de Guatemala adolece de una diversidad de problemas en cuanto a la estructuración y legislación para mitigación de los problemas causados por los desastres naturales y como hacer que la población ante las medidas de seguridad que se implementarían a la hora de una evaluación.

La problemática que se plantea tiene que ver con la falta de legislación y la falta de conocimiento sobre como conducirse en un momento de riesgo derivados de los desastres naturales tanto preventiva como correctiva, en virtud de que Guatemala no cuenta con un programa permanente de información integral a los involucrados en el tema de gestión de riesgo, para que se implementen leyes, políticas y programas; y pasar de un esquema conceptual centrado en el desastre y en las etapas que comprenden el ciclo del mismo, y así lograr que mediante una legislación realista la prevención de los desastres naturales encuentre un asidero legal en el ordenamiento jurídico en Guatemala.

El tema analizado pertenece a la rama del derecho administrativo y es de tipo cualitativo habiéndose realizado estudios acerca de gestión y riesgo tanto en instituciones como en población afectada; como parte se plantea la creación de una Dirección General de Información Integral a los involucrados en gestión de riesgo, para que el estado de Guatemala cumpla con su función de protección tanto previo como posterior de un desastre.



HIPÓTESIS

La tesis plantea una hipótesis de tipo descriptiva: La razón por la cual no existe un adecuado cumplimiento en las políticas públicas de prevención en zonas de alto riesgo por parte de las instituciones de Estado es la falta de interés político en cuanto a implementar programas en materia de gestión de riesgo, lo que no permite aplicar políticas de prevención en zonas vulnerables y expone a la población que vive en estas áreas a desastres naturales y de otra índole.

Se utilizaron siete variables de tipo descriptivas las cuales son: falta de conocimiento, interés político, gestión de riesgo, falta de presupuesto, legislación inexistente, priorización de gastos y bajo nivel de institucionalidad. El universo de zonas de riesgo en todo el país es bastante extenso, por lo que se decide desarrollar la investigación en el departamento de Guatemala, por contar con una alta densidad de población que vive en los más de 600 puntos vulnerables existentes en el área, expuestos al riesgo en todo momento.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Con el desarrollo del trabajo de tesis se alcanzó un acercamiento gradual y progresivo a los objetivos de la misma, ya que, a través de un análisis general y eminentemente metodológico, se logró explicar la información que se recolectó a través de las entrevistas y de la observación, la cual también se confrontó con las teorías y planteamientos científicos que se obtuvieron a través de las técnicas documentales y bibliográficas. Para la comprobación de la hipótesis, se utilizó el método inductivo y la prueba de dos extremos: la aceptación y el rechazo de las variables utilizadas en la misma.

Se logró validar y comprobar el planteamiento de la hipótesis, ya que efectivamente el Estado de Guatemala no implementa programas en materia de gestión de riesgo, ya que no existe presupuesto, ni interés político en el tema, por lo general se da prioridad a otras áreas como salud, educación e infraestructura y no se aplican políticas de prevención, especialmente en áreas vulnerables, con población que presenta falta de conocimiento e índices de pobreza a veces extrema, que se expone constantemente a los desastres que se presentan en el país



INDICE

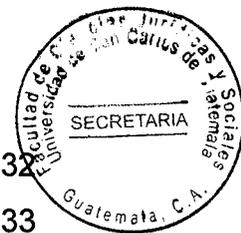
	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

1. Guatemala y su vulnerabilidad a fenómenos naturales.....	1
1.1 Riesgo.....	1
1.2 Zonas de riesgo.....	3
1.3 Amenaza.....	3
1.4 Vulnerabilidad.....	5
1.5 Desastre.....	9
1.5.1 Riesgo de desastre.....	9
1.6 Prevención.....	10
1.7 Atención.....	10
1.8 Gestión.....	11
1.8.1 Gestión de riesgo.....	11
1.9 Relación entre desarrollo y vulnerabilidad.....	12
1.10 Vulnerabilidad y pobreza.....	14
1.11 Amenazas más comunes en la república de Guatemala.....	17
1.12 Puntos críticos en el territorio nacional.....	19

CAPÍTULO II

2. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.....	21
2.1. Reseña histórica.....	23
2.1.2. Ejes de atención de CONRED.....	29
2.2. Política Nacional para la reducción al riesgo a los desastres..	31



2.2.1. Constitución Política de la República de Guatemala...	32
2.2.2. Otras leyes.....	33
2.3. Acuerdos internacionales.....	35
2.3.1. Otros compromisos internacionales.....	38

CAPITULO III

3. Gestiones y políticas de gobierno.....	41
3.1 Algunos casos.....	45
3.2 Pérdidas Humanas.....	46
3.3 Pérdidas materiales.....	50

CAPÍTULO IV

4 Factores que impiden el cumplimiento de las Políticas Públicas de la prevención en las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo.....	53
4.1 Falta de conocimiento.....	55
4.2 No hay seguimiento en materia de gestión	58
4.3 Poca voluntad política.....	59
4.4 Bajo nivel de institucionalidad para dar continuidad a políticas	61
4.5 No existe legislación en materia de evacuación y traslado.....	63
4.6 Falta de presupuesto y priorización en gastos de prevención..	64
Conclusión discursiva.....	67
Anexos.....	69
Bibliografía.....	79



INTRODUCCIÓN

Los desastres causan pérdidas humanas y económicas, las cuales van en aumento desde hace más de 50 años. Según los estudios de la Organización de las Naciones Unidas, las cuales implementan estrategias mundiales para la reducción del riesgo de desastres alrededor del mundo. Las pérdidas que ocasionan los desastres debido a eventos geológicos, vulcanismo y tsunamis, parecen mayores que las derivadas de los desastres provocados por el clima, como consecuencia del constante deterioro del clima que muchos países provocan e intensifica la vulnerabilidad en los países más pobres de los países en desarrollo, como Guatemala, en donde año con año la población sufre las consecuencias de los desastres, los cuales se repiten en las zonas de riesgo sin que las autoridades hagan algo por minimizarlas.

Los objetivos del estudio son determinar las razones que impiden al Estado de Guatemala el cumplimiento de la política pública de prevención en las zonas denominadas de alto riesgo ubicadas en el departamento de Guatemala, así como las estrategias de divulgación y prevención que actualmente se utilizan para dar a conocer los peligros que enfrentan los habitantes que viven en las áreas de riesgo; conocer la estructura de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED y las medidas que se implementan para que la constante pérdida de vidas humanas, así como las económicas. Se logró alcanzar plenamente con el estudio, todos los objetivos planteados.

El planteamiento de la hipótesis se enfocó en que La razón por la cual no existe un adecuado cumplimiento en las políticas públicas de prevención en zonas de alto riesgo por parte de las instituciones de Estado es la falta de interés político de los gobiernos, en cuanto a la falta de implementación de programas en materia de gestión de riesgo, lo que no permite aplicar políticas de prevención en zonas de riesgo, lo que expone a la población que vive en estas áreas a desastres naturales y de otra índole. La misma se



comprobó y se lograron establecer otros factores que evitan que el gobierno cumpla con el papel que le corresponde.

Las teorías que fundamentan la investigación son de carácter eminentemente científico, así como la utilización del método deductivo, inductivo, descriptivo, sintético y analítico; se emplearon técnicas de investigación de tipo documental, así como trabajo de campo, con la aplicación de observación directa y entrevistas, en las que se aplicaron cuestionarios estructurados, que permitieron obtener la suficiente información que llevó a las conclusiones del estudio.

Según la Organización de las Naciones Unidas, Guatemala está considerada dentro de los cinco Estados que presentan mayor vulnerabilidad y riesgo de pérdida de vidas por desastres alrededor del mundo, y el primer lugar en Centroamérica, por lo que actualmente se promueven acciones orientadas a la prevención, las que parecen no ser del todo efectivas y se convierten en medidas de reacción, luego de los desastres y de la pérdida de vidas humanas y pareciera ser que cada evento y catástrofe no termina de enseñar las lecciones necesarias para evitar que estos hechos se repitan. Por lo que es momento de empezar a crear conciencia de lo necesaria que es la participación de la ciudadanía en caso de enfrentar desastres, para lograr involucrar a todos los actores de la sociedad guatemalteca.



CAPÍTULO I

1. Guatemala y su vulnerabilidad a fenómenos naturales.

Guatemala, por su ubicación geográfica, está expuesta a toda clase de desastres naturales, excepto en este momento a tormentas de nieve. Sin embargo, por efectos del cambio climático, esto es una bomba de tiempo, pues su posición geográfica, su densidad poblacional, los elevados índices de contaminación, la pobreza y la falta de planificación y voluntad política de las autoridades, colocan al país como el quinto con mayor riesgo de sufrir desastres naturales a nivel mundial. Lo anterior fue advertido en el año 2010, por el Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de Desastres y el Banco Mundial, en un estudio realizado en América Latina y el Caribe.

1.1. Riesgo

Previo a continuar con el desarrollo del tema, debemos iniciar por definir que es Riesgo. Este es un término proveniente del italiano, idioma que, a su vez, lo adoptó de una palabra del árabe clásico que podría traducirse como lo que depara la providencia. Hace referencia a la proximidad o contingencia de un posible daño. La noción de riesgo suele utilizarse como sinónimo de peligro. Sin embargo, está vinculado a la vulnerabilidad, mientras que el peligro aparece asociado a la factibilidad del perjuicio o daño. Es posible distinguir, por lo tanto, entre riesgo (la posibilidad de daño) y peligro (la probabilidad de accidente o patología). En otras palabras, peligro es una causa del



riesgo. La vulnerabilidad o las amenazas, por separado, no representan un peligro. Pero si se juntan, se convierten en un riesgo, o sea, en la probabilidad de que ocurra un desastre.

Un grupo importante de instituciones, participantes en la reunión de Ginebra en el año 2009, diseñaron la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres EIRD de la ONU y explican y la vulnerabilidad y definen el riesgo como “La probabilidad de daños o pérdidas ocasionados en vidas humanas (muertos, heridos), medios económicos (propiedades, actividad económica) y el ambiente, como resultado de la interacción entre amenazas de origen natural, socio-natural o antropogénico y condiciones de vulnerabilidad.”¹

El riesgo depende entonces, por un lado, de la intensidad o magnitud de la ocurrencia de las amenazas y, por otro lado, de las condiciones de vulnerabilidad existentes en la población. Se puede afirmar que en la medida que existen mayores amenazas y condiciones de vulnerabilidad, el riesgo de desastre será mayor.

En sentido inverso, para reducir el riesgo de desastres, se requiere reducir la presencia de las amenazas o condiciones de vulnerabilidad. A través del conocimiento de estas, el riesgo de desastre incluso puede ser anticipado, es decir, la sociedad puede intervenir para evitar o reducirlo.

¹ Organización de las Naciones Unidas. **Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres EIRD**- Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgo de desastres.



1.2. Zonas de riesgo

Se denomina zonas vulnerables o de riesgo a todas aquellas que se encuentran expuestas a eventos naturales o alotrópicos, que pueden afectar no solo los diversos usos del lugar. También una zona vulnerable puede ser si se sitúa en un lugar de movimiento en las placas tectónicas. En sentido estricto, todas las áreas del planeta son vulnerables, es por lo tanto necesario establecer una mentalidad de prevención para el futuro, asociada a la probabilidad de que un determinado evento, que pone en riesgo una determinada zona se produzca efectivamente y estar preparados para reducir los daños al mínimo.

En Guatemala, las zonas de riesgo se encuentran principalmente en las áreas marginales, en donde ha crecido el número de asentamientos humanos, tal es el caso de los municipios de Villa Nueva y Mixco en el Departamento de Guatemala, así como las comunidades que se encuentran ubicadas en los márgenes de ríos y barrancos. Condición provocada por la pobreza y la falta de oportunidades para una ubicación de menor riesgo.

1.3. Amenaza

Entendemos Amenazas como “Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos



sociales y económicos, o daños ambientales.”² El autor clasifica a las amenazas **en tres**

tipos:

a) De origen natural: son propias de la dinámica de la naturaleza y en su ocurrencia no hay responsabilidad del ser humano y tampoco está en capacidad práctica de evitar que se produzcan. Según su origen, se clasifican en amenazas geológicas (sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, deslizamientos) e hidrometeorológicas⁵ (huracanes, tormentas tropicales, tornados)

b) Socionaturales: existen amenazas aparentemente naturales como inundaciones, sequías o deslizamientos, que en algunos casos son provocadas por la deforestación, el manejo inapropiado de los suelos, la desecación de zonas inundables y pantanosas o la construcción de obras de infraestructura sin precauciones ambientales. Podrían definirse como la reacción de la naturaleza a la acción humana inadecuada sobre los ecosistemas.

c) Antropogénicas / tecnológicas: atribuibles a la acción humana sobre el medio ambiente y sobre el entorno físico y social de una comunidad. Ponen en grave peligro la integridad física y la calidad de vida de las personas, por ejemplo: incendios estructurales, contaminación, manejo inadecuado de materiales peligrosos, derrames de sustancias químicas, uso de materiales nocivos para el medio ambiente, etc. ¿Qué es vulnerabilidad?

² Lavell, Allan Michael. **Relationship between local community disaster: Risk management and poverty reduction.**



1.4. Vulnerabilidad

La vulnerabilidad es el resultado de procesos de desarrollo no sostenibles, es decir una condición social, producto de los procesos y formas de cambio y transformación de la sociedad; "Se expresa en términos de los niveles económicos y de bienestar de la población, en sus niveles de organización social, educación, en sus características culturales e ideológicas; pero también en términos de localización en el territorio, en el manejo del ambiente, en las características y capacidades propias de recuperarse y de su adecuación al medio y a los peligros que este mismo presenta."³

A diferencia de la amenaza, el factor de vulnerabilidad es controlable, es decir que es posible realizar acciones concretas para contribuir a la reducción del riesgo de desastres. No obstante, justo es en el análisis de vulnerabilidad donde existen mayores dificultades para homogenizar el concepto.

La vulnerabilidad la constituyen "Las condiciones físicas, sociales, económicas y ambientales, que incrementan la susceptibilidad (de pérdidas) de una comunidad o sociedad frente a los peligros."⁴ Otra manera de entender la vulnerabilidad es como una "situación de incapacidad de una unidad social para anticiparse, resistir y recuperarse de los efectos adversos de un peligro."⁵ ; explica la vulnerabilidad puede ser explicada

³ Hori, Tsunaki y Shaw, Tajib. **Local disaster risk management in a changing climate: perspectives from Central America.** Pág.148.

⁴ Kiesel, Carola. **Guía para la gestión del riesgo.** Pág. 15.

⁵ **Ibid.** Pág. 20.



por tres factores⁶:

- a) **Exposición:** está referida a las decisiones y prácticas que ubican al ser humano y sus medios de vida en la zona de impacto de un peligro. La exposición se genera por una relación no apropiada con el ambiente, que se puede deber a procesos no planificados de crecimiento demográfico, a un proceso migratorio desordenado, al proceso de urbanización sin un adecuado manejo del territorio y/o a políticas de desarrollo económico no sostenibles. A mayor exposición, mayor vulnerabilidad.

- b) **Fragilidad:** está referida a las condiciones de desventaja o debilidad relativa del ser humano y sus medios de vida frente a un peligro. En general, está centrada en las condiciones físicas de una comunidad o sociedad y es de origen interno, por ejemplo: formas de construcción, no seguimiento de normativa vigente sobre construcción y/o materiales, entre otros. A mayor fragilidad, mayor vulnerabilidad.

- c) **Resiliencia:** está referida al nivel de asimilación o capacidad de recuperación del ser humano y sus medios de vida frente a la ocurrencia de un peligro. Está asociada a condiciones sociales y de organización de la población. A mayor resiliencia, menor vulnerabilidad.

La composición de la vulnerabilidad tiene la ventaja que permite pensar en variables específicas para identificar la vulnerabilidad para cada uno de dichos factores. Es por

⁶ **Ibid.** Pág. 21.



ello que para Milton Von Hesse, El modelo ha sido utilizado tanto a nivel internacional como nacional para explicar los mecanismos de reducción de vulnerabilidad para disminuir el impacto de los desastres.

En el Marco de Acción de Hyogo, los participantes utilizaron el modelo para reportar el avance de las acciones del 2009 y para proponer mecanismos a través de los cuales se puede tomar medidas para reducir la vulnerabilidad. Según Milton Von Hesse, este modelo se implementa en muchos países como parte del proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos.

Pero también existen otros modelos de vulnerabilidad, como el denominado la vulnerabilidad global, desarrollado por Wilches-Chaux, Según este enfoque, una sociedad puede enfrentar distintas vulnerabilidades y las clasifica de la siguiente manera.

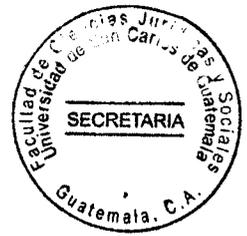
- a) Vulnerabilidad natural: vulnerabilidad de ecosistemas
- b) Vulnerabilidad física: localización de la población en zonas de riesgo físico
- c) Vulnerabilidad técnica: inadecuadas técnicas de construcción
- d) Vulnerabilidad política: concentración de la toma de decisiones, centralismo
- e) Vulnerabilidad económica: relación entre ingresos y riesgos de desastre



- f) Vulnerabilidad social: cuando el grado de organización en la sociedad es deficiente, la capacidad de prevenir, mitigar y responder ante situaciones de desastres es limitada.
- g) Vulnerabilidad ideológica: Concepción del mundo y medio ambiente, ej. fatalismo, mitos, pasividad aumentan vulnerabilidad de la población
- h) Vulnerabilidad educativa: falta de información sobre el medio ambiente, formas adecuadas de comportamiento en caso de amenaza
- i) Vulnerabilidad cultural: influencia de medios de comunicación frente a riesgos
- j) Vulnerabilidad ecológica: convivencia con el medio ambiente
- k) Vulnerabilidad institucional: rigidez de instituciones, burocracia en los diferentes organismos del estado.

Varios países tratan de operativizar estos conceptos en un Manual Básico de Estimación de Riesgo, según el Banco Interamericano de Desarrollo, "Para definir mecanismos que permitan medir los diferentes tipos de vulnerabilidad, Sin embargo, resulta difícil delimitar cada uno de ellos, lo cual constituye el problema principal de este modelo.⁷

⁷ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35125904>. (consultado 17 de septiembre 2017)



1.5. Desastre

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, un desastre se define como “Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.”⁸

1.5.1. Riesgo de desastre

Así mismo, la ONU, señala que el riesgo de desastre es el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas. (Véase Anexos, figura 1)

En este contexto, Lavell señala que los desastres son riesgos no manejados, por lo que constituyen una condición latente.” De manera particular, el autor define el riesgo de desastre como “...Un contexto o entorno social cuyas características y condicionantes anuncian o presagian daños y pérdidas en el futuro, cuya magnitud, intensidad e impacto serían de un nivel tal que interrumpen el funcionamiento rutinario o normal de la sociedad afectada como un todo y pongan en peligro la sobrevivencia de la unidad afectada, requiriendo apoyo y ayuda externa para su recuperación y reconstrucción.

⁸ <http://mmm.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/index.php?id=9413&pid36&pil:1> (consultado 10 de septiembre 2017)



En el Informe Mundial de Riesgo del año 2016, citado por CONRED, realizado por diversos organismos internacionales, se establecieron los países con mayor índice de riesgo, especialmente por la incidencia de eventos climáticos; “Guatemala ocupa los primeros lugares y presenta mayor incidencia en sufrir desastres naturales.”⁹

Para la ONU, El país es el cuarto con mayor vulnerabilidad al cambio climático en América; los tres anteriores son islas, por lo que por territorio Guatemala es el primero.”

1.6. Prevención

Es el conjunto de actividades y medidas de carácter técnico y legal que deben de realizarse durante el proceso de planificación del desarrollo socio–económico, con el fin de evitar y disminuir las posibles pérdidas de vidas humanas y materiales como consecuencia de desastres.

En Guatemala, la entidad que tiene a su cargo el manejo de todas las acciones previas, durante y después a que ocurra un desastre es la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-.

1.7. Atención

Actividades diseñadas para minimizar las pérdidas de vida o daños, para la organiza-

⁹ <https://www.preventionweb.net/conred.gov.gt/site/documentos/informDocumento.pdf>.



ción del traslado temporal de personas y propiedades de un lugar amenazado y facilitar durante un tiempo rescate, socorro y rehabilitación.

Se puede definir también como todas las acciones dirigidas a controlar los efectos de un fenómeno desastroso, desde el momento de su ocurrencia hasta la superación de las consecuencias más graves y básicas.

1.8. Gestión

La gestión lo constituyen todas aquellas acciones políticas, técnicas, legales y administrativas orientadas a lograr un mejor manejo de recursos, territorios y actividades dentro de un ámbito geográfico-administrativo determinado.

1.8.1. Gestión de riesgos

Se considera como un conjunto de medidas de gestión destinadas a reducir los riesgos. Según Kiesel, es la traducción de la palabra inglesa "Risk management" y es un enfoque estructurado para manejar la incertidumbre relativa a una amenaza, a través de una secuencia de actividades humanas que incluyen la evaluación, estrategias de desarrollo para el manejo y mitigación del riesgo, para lo cual es necesario utilizar recursos gerenciales.

Las estrategias incluyen transferir el riesgo a otra parte, evadir el riesgo, reducir los



efectos negativos del riesgo y aceptar algunas o todas las consecuencias de un riesgo particular.

Algunas veces, el manejo de riesgos se centra en la contención de riesgo por causas físicas o legales (por ejemplo, en un desastre natural o incendios, accidentes, muerte o demandas).

El objetivo de la gestión es reducir diferentes riesgos relativos a un ámbito preseleccionado a un nivel aceptado por la sociedad. Puede referirse a numerosos tipos de amenazas causadas por el medio ambiente, la tecnología, los seres humanos, las organizaciones y la política. Por otro lado, involucra todos los recursos disponibles por los seres humanos o, en particular, por una entidad de manejo de riesgos (persona, staff, organización).

1.9. Relación entre desarrollo y vulnerabilidad

Los desastres afectan e impactan sobre los procesos de desarrollo, tanto a nivel microeconómico como macroeconómico, ya que los afectos recaen de manera más severa en la población en situación de pobreza. Los procesos de desarrollo a su vez generan vulnerabilidades que a corto o largo plazo pueden desencadenar desastres ante eventos peligrosos.

Según Lavell, cada vez es mayor el reconocimiento de que el riesgo es una construc-



ción social, producto de las formas particulares en que la sociedad y el ambiente acoplan o se interrelacionan. De esta forma, el riesgo de desastre es en gran parte explicable por la incidencia de distintas prácticas, condiciones y características de los procesos sociales, que derivan del estilo de crecimiento económico, desarrollo o transformación.

En este sentido se observan un gran número de eventos físicos - como inundaciones, sequías o deslizamientos - son producidos o intensificados por prácticas humanas, como la construcción de ciudades sin orden o lineamientos de construcción adecuados, la deforestación, el monocultivo en ecosistemas frágiles, etc. En Guatemala, existe poca planificación del ordenamiento territorial ni regulaciones en el uso de suelos y recursos.

La naturaleza se convierte en peligro cuando la sociedad ubica sus asentamientos en condiciones de baja resiliencia y altos grados de vulnerabilidad (peligro natural). Así, el recurso ambiente o bien público se convierte en mal público, por las modalidades erróneas y las formas de desarrollo de los elementos de la estructura social y económica. Se considera que el ordenamiento territorial es un instrumento apropiado para reducir el problema de la vulnerabilidad.

Según Hermesse, es identificar las potencialidades, limitaciones y los riesgos de un territorio y sobre esta base organizar y regular la ocupación, la transformación y las actividades para que se pueda garantizar el bienestar, la reducción de la vulnerabilidad,



el aprovechamiento de los recursos y el desarrollo sostenible.

La tecnología es una construcción humana. Se define como la construcción social del riesgo asociada al ambiente deriva de sus características particulares y por la forma en que potencia el peligro como tal (peligro antropogénico). Las vulnerabilidades representan características internas de los elementos expuestos al peligro – población, asentamientos, producción, infraestructura, etc. – que los hacen susceptibles a sufrir daños al ser impactados por eventos físicos.

Las vulnerabilidades representan una falta de resiliencia y condiciones que dificultan la recuperación y reconstrucción autónoma de los elementos afectados (unidad social). De acuerdo con Sojo, los niveles de vulnerabilidad se dan con referencia a peligros específicos, en las esferas económica, social, organizacional., educacional, institucional, cultural, etc. Su interacción crea condiciones de vulnerabilidad global.

1.10. Vulnerabilidad y pobreza

La mayoría de la población guatemalteca es pobre y vive en un contexto de riesgo que se manifiesta en condiciones inseguras de vida como problemas de desempleo, analfabetismo, desnutrición, violencia familiar y social, enfermedades, alcoholismo y otros factores. Estas condiciones determinan que la población pobre tenga que invertir todos los esfuerzos y recursos con que cuenta en la tarea de sobrevivencia y dejan a un lado el problema del riesgo.



Estas poblaciones no cuentan con recursos económicos de reserva, están excluidos de los sistemas de protección social, están ubicados en terrenos inseguros con construcciones de mala calidad e inadecuadas al medio, lo cual es reflejo de su baja resiliencia frente al riesgo.

Viven en un constante riesgo cotidiano que de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas lo constituyen aquellas condiciones de existencia de los pobres que son manifestación de esa parte humana del desarrollo: la miseria, que es el complemento de la forma de “desarrollo” concentrador de riqueza y poder que se impulsa en la actualidad, que predispone a la población a daños y pérdidas materiales, psicológicas, etc. que inhiben el logro pleno del bienestar humano.

Según Sojo, Los riesgos que pueden potenciar peligros naturales hasta desencadenaren desastres se generan por decisiones políticas y económicas, cuyo objetivo es netamente el de generar renta, sin considerar las personas que viven en pobreza.

La pobreza, por otro lado, es una medida descriptiva mucho menos compleja de la carencia o necesidad de la gente. De acuerdo con Sojo, el uso de la noción de pobreza para reconocer situaciones sociales perjudiciales, así como para orientar políticas públicas que mitiguen sus consecuencias, ha sido el estímulo para el desarrollo de los enfoques de la vulnerabilidad. Las estimaciones de pobreza proporcionan una imagen estática de un fenómeno dinámico, porque muchos hogares entran y salen de esta



condición constantemente.

Para aclarar los conceptos vulnerabilidad y pobreza no son sinónimos, pero están estrechamente relacionados. En contexto según la ONU, "Vulnerabilidad es una combinación de características de una persona o grupo, expresadas en relación con la exposición a la amenaza que se deriva de la condición social y económica del individuo o comunidad. La vulnerabilidad es una noción dinámica. Está asociada a la noción de activos y recursos que las personas y hogares disponen para su desempeño social."¹⁰

La vulnerabilidad, según la ONU, es compleja y está formada por varias dimensiones que están vinculadas con el hábitat (medio ambiente y vivienda), el capital humano (salud y educación), la dimensión económica (empleo e ingresos), el capital social y las redes de protección formal.

Es decir, la exposición a los riesgos y la capacidad de prevención y respuesta varía según se trate de hogares pobres y no pobres.¹¹

Es importante en este contexto señalar que el crecimiento económico trae consigo un aumento de riesgos, que incrementan cuando hay exclusión y pobreza. Aumenta la vulnerabilidad y los riesgos de las sociedades.

¹⁰ Op. Cit. Pág 10.

¹¹ Organización de Naciones Unidas. **Notas de población.** Pág. 30.



Para atacar este problema se pueden implementar programas, pero se debe tener en cuenta que un programa de reducción de pobreza no automáticamente reducirá la vulnerabilidad, aunque pueda tener efectos sobre ella. Para el BID (2010), “los programas anti-pobreza se conciben para elevar ingresos o consumo, mientras que los programas anti-vulnerabilidad aspiran a reducir las posibilidades de que una amenaza tenga efectos serios y para aumentar la seguridad.”¹²

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el proceso de desarrollo promueve actividades que afectan la base de recursos o los procesos naturales. La degradación del suelo, la pérdida de biodiversidad, la deforestación, la escasez de agua potable, etc. afectan negativamente los medios de vida de la población rural, haciéndola más vulnerable a las amenazas ambientales.

1.11. Amenazas más comunes en la república de Guatemala

De acuerdo con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres en el año 2016, los principales fenómenos que provocan pérdidas humanas son las inundaciones por ríos, seguido de sismos o terremotos, huracanes, erupciones volcánicas y deslizamientos de tierra, según una herramienta desarrollada por el Fondo Mundial para la Reducción de Desastres y la Recuperación (GFDRR, en inglés), utilizada para monitorear la vulnerabilidad de los países y brindar asistencia. También menciona la

¹² <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35125904>. (consultado 17 de septiembre 2017)



escasez de agua e inundaciones en zonas costeras, como riesgo con probabilidad mediana.

Debido a la posición geográfica y tectónica de Guatemala con respecto al resto de países centroamericanos, este país está expuesto en mayor medida a fenómenos naturales a causa de la vulnerabilidad económica y social existente, se tornan peligrosos y eventualmente llegan a convertirse en desastres. Guatemala se ha visto afectada en los últimos años por fenómenos naturales que han llegado a provocar verdaderos desastres que dejaron un saldo elevado en pérdidas de vidas humanas y materiales.

De acuerdo con cálculos realizados, por la misma organización, si se utilizan los datos del Producto Interno Bruto (PIB), y al considerar los eventos naturales ocurridos en Guatemala en un período de 100 años, las pérdidas económicas directas e indirectas se pueden atribuir estadísticamente (mayor número de ocurrencia) a los siguientes fenómenos:

- a. Inundaciones
- b. Terremotos
- c. Vulcanismo
- d. Terrenos inestables
- e. Tsunamis (maremotos)



La vulnerabilidad física considera el efecto de los fenómenos naturales agrupados en geofísicos, hidrometeorológicos y geodinámica. La situación de los fenómenos se presenta así: los fenómenos hidrometeorológicos han ocurrido en mayor número con 14,858 casos; los de carácter geodinámica con 6203 y los geofísicos con 448.

1.12. Puntos críticos en el territorio nacional

Según publicaciones de Prensa Libre, “Los puntos de riesgo aumentaron de 8,200 a 10,051, de los cuales más de cinco mil son susceptibles de deslizamientos, según información oficial de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED).”¹³ Los departamentos que presentan mayores riesgos son; Huehuetenango, San Marcos, Guatemala, Quiché y Alta Verapaz que encabezan, según una nueva medición los departamentos con mayor número de puntos en los que puede ocurrir un deslizamiento.

En Huehuetenango hay más de 1,000 puntos, mientras que, en San Marcos, Quiché y en Guatemala existen más de 600 puntos en cada departamento. Alta Verapaz presenta 405 áreas localizadas en donde pueden ocurrir desastres durante la temporada lluviosa o provocados por sismos. Sololá, Zacapa y Chimaltenango, también presentan áreas vulnerables, con doce puntos declarados de Alto Riesgo por la CONRED, en donde viven más de cincuenta mil personas.

¹³ Palma, Claudia. www.prensalibre.com/guatemala/justicia/aumenta-la-lista-de-puntos-de-riesgo (consultado 02 de octubre de 2016).



El vocero de la institución explicó que la alerta se hizo por requerimiento de entidades para evaluar y emitir un dictamen. Las áreas de riesgo identificadas en el departamento de Guatemala son, Río las Vacas, municipio de Chinautla; Cerro Alux, zona 1 de Mixco y sectores del municipio de Villa Hermosa y San Miguel Petapa.

El estudio del Fondo Mundial clasifica el peligro en los municipios. De acuerdo con la ONU, en el caso de los que están con mayor riesgo por inundación de río se debe a que tienen corrientes de agua muy cerca a poblaciones que han sido perjudicadas por el desborde de los afluentes, principalmente en época lluviosa.

Para los deslizamientos de tierra, el informe resalta la inclinación del terreno y los sismos que contribuyen a los desprendimientos, además de la humedad y el uso del suelo.

En cuanto a los más vulnerables a inundación costera, se debe a la cercanía a un mar, pues las construcciones están a menos de 200 metros y, en su mayoría, no son edificaciones fuertes. Cabe mencionar que las zonas de riesgo cobraron relevancia luego del desprendimiento de tierra ocurrido en la Aldea Cambray II, municipio de Santa Catarina Pinula, ya que fallecieron 280 personas y decenas de personas desaparecidas. Esta alerta fue emitida desde el año 2001, pero pareciera que nadie le dio la importancia debida.



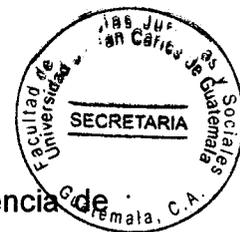
CAPITULO II

2. La Coordinadora Nacional para la Prevención de Desastres- CONRED –

“La Coordinadora Nacional es un organismo del Estado que se integra por diferentes dependencias y entidades del sector público, así como del sector privado y presenta en su página electrónica los siguientes objetivos: .”¹⁴

- a) Establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional.
- b) Organizar, capacitar y supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres, con acciones claras antes, durante y después de su ocurrencia, a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios.
- c) Implementar en las instituciones públicas su organización, políticas y acciones para mejorar la capacidad de su coordinación interinstitucional en las áreas afines a la reducción de desastres de su conocimiento y competencia e instar a las privadas a perseguir idénticos fines.

¹⁴ CONRED. <https://www.conred.gob.gt> (consultado 15 de mayo 2018)



- d) Elaborar planes de emergencia de acuerdo con la ocurrencia y presencia de fenómenos naturales o provocados y su incidencia en el territorio nacional.
- e) Elaborar planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y líneas vitales en casos de desastres.
- f) Impulsar y coadyuvar al desarrollo de los estudios multidisciplinarios, científicos, técnicos y operativos sobre la amenaza, vulnerabilidad y riesgo para la reducción de los efectos de los desastres, con la participación de las diferentes universidades, instituciones y personas de reconocido prestigio.
- g) La Junta Ejecutiva podrá: declarar de alto riesgo cualquier región o sector del país con base en estudios y evaluación científica y técnica de vulnerabilidad y riesgo para el bienestar de vida individual o colectiva. No podrá desarrollarse ni apoyarse ningún tipo de proyecto público ni privado en el sector, hasta que la declaratoria sea emitida en base a dictámenes técnicos y científicos de que la amenaza u ocurrencia ha desaparecido.
- h) Elaborar el reglamento de la ley (Decreto Legislativo 109-96). Para los efectos de la ley (Decreto Legislativo 109-96), todos los ciudadanos están obligados a colaborar, salvo impedimento debidamente comprobado.



Los organismos del Estado, las entidades autónomas y descentralizadas de este y en general los funcionarios y autoridades de la administración pública, quedan obligados a participar en todas aquellas acciones que se anticipen a la ocurrencia de los desastres.

Las personas naturales o jurídicas, entidades particulares y de servicio lo realizarán conforme su competencia y especialidad. En el proceso de atención de los efectos de los desastres, todas las instituciones antes indicadas deben prestar la colaboración que de acuerdo con la ley les sea requerida.

2.1. Reseña histórica

A raíz del paso del Huracán Francelia desde la costa Atlántica hasta el lado Pacífico del territorio nacional, se organiza en Guatemala, el Comité Nacional de Emergencia – CONE–, a partir del 8 de septiembre de 1969 por medio de un acuerdo gubernativo; estuvo a cargo de coordinar la respuesta al desastre luego de que el mencionado huracán provocara daños a la infraestructura y red vial, arrastrara varios puentes en el departamento de Escuintla y dejara más de 500 muertos. El primer presidente del CONE, fue el general Doroteo Reyes Santacruz y el Coordinador General coronel José Romeo Pereira Flores.

En 1971 se crea el Comité Nacional de Emergencia CONE. El coordinador general era el general José Guillermo Echeverría Vielman. Casi 15 años después se promueve la implementación del Plan de Emergencia Nacional y Plan de Contingencia para cada



evento natural y/o artificial.

En 1987, se crea el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central –CEPREDENAC-, cuya sede se estableció en Guatemala. El Coordinador General era el teniente coronel Juan Ismael Morales López. En 1994, se da inicio al proyecto ley para la transformación del CONE a CONRED bajo la coordinación general del coronel Marco Antulio Fuentes Maldonado.

Finalmente, en 1996 el Congreso de la República emitió el Decreto Ley número 109-96 para crear la COORDINADORA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES - CONRED- que implica a la transformación del CONE en la Junta y Secretaría Ejecutiva de la CONRED. Esta transformación permite que la institución se fortalezca en la etapa de prevención de desastres, sin descuidar la etapa de respuesta que le fue encomendada desde sus inicios en 1969. Tres años más tarde se le asigna el presupuesto y se procede a la organización y capacitación de coordinadoras departamentales, municipales y locales, para la elaboración de planes de contingencias en las zonas de riesgo por fenómenos hidrometeorológicos y se consolida el Proyecto de Alerta Temprana.

En el año 2000 se procede a realizar una reingeniería de las gerencias de CONRED y se elabora el proyecto Manejo de un Centro de Operaciones de Emergencia – MACOE, con el apoyo extranjero y se crea el Sistema Nacional de Enlaces Interinstitucional para la respuesta a emergencias en el Centro de Operaciones de Emergencia- COE.



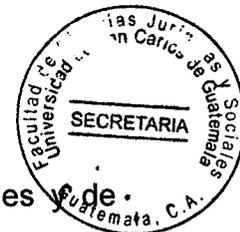
Con el objetivo de realizar acciones eficaces y eficientes en la atención de emergencias, CONRED trabaja bajo el mando del Sistema de Manejo de Información en Caso de Emergencia o Desastre -SISMICEDE-, el cual es un sistema óptimo de bases de datos que registra, almacena y pre procesa la información de relevancia para la atención oportuna y efectiva de eventos que pueden desencadenarse en desastres, poniendo a disposición de los encargados de la toma de decisión la información necesaria para su adecuada gestión.

Permite asesorar a los integrantes, en todos los niveles y proporcionar información ordenada, que es generada desde las sedes regionales, delegados o instituciones que integran el Sistema CONRED constantemente actualizada y verificada, por un equipo experto que trabaja las 24 horas los 365 días del año.

Guatemala es pionero en la región en manejar esta herramienta, con información categorizada y ordenada para análisis y acciones a implementar, permite el seguimiento de todos los eventos llevando un registro cronológico de todas las actividades realizadas desde su generación hasta su cierre, en todas las etapas del manejo de desastres, desde la prevención, mitigación, respuesta hasta la recuperación.

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres está integrada por:

- Consejo Nacional para la Reducción de Desastres
- Junta y Secretaría Ejecutiva para la Reducción de Desastres
- Las Coordinadoras Regionales, Departamentales, Municipales y Locales

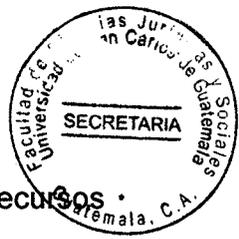


En su visión busca implementar una cultura de reducción de vulnerabilidades y de reacción consciente, inmediata y eficaz frente a fenómenos externos susceptibles de afectarla, además de fortalecer la relación con los principales organismos gubernamentales y no gubernamentales los cuales tienen a su cargo el manejo de emergencias o desastres.

Esta institución a nivel nacional está en la capacidad legal, científica y tecnológica de coordinar, planificar, desarrollar y ejecutar todas las acciones destinadas a reducir los efectos que causan los desastres naturales, socio-naturales o antropogénicos.

Su trabajo consiste en centralizar todos los esfuerzos multisectoriales en diversas partes del país, antes, durante y después de un evento adverso a través de: Coordinadoras Locales para la Reducción de Desastres, COLRED, Coordinadoras Municipales, COMRED, Coordinadoras Departamentales, CODRED, Coordinadora Regionales CORRED, y a nivel nacional la CONRED.

Para ello, organiza, capacita y supervisa en cada uno de estos niveles, las acciones a tomar en los tres momentos mencionados, a través de diferentes herramientas que rigen las acciones de coordinación de CONRED entre ellas: Plan Nacional de Respuesta, Sistema de Enlace Interinstitucional, Centro de Operaciones de Emergencia, SISMICEDE, Manual de Operaciones Nacional, SIME. El Sistema Integrado de Manejo de Emergencias –SIME-, es un proceso por medio del cual se coordinan y manejan los esfuerzos de protección en caso de emergencia. El SIME



comprende el análisis, la planificación, toma de decisiones y la asignación de recursos disponibles organizados para mitigar (reducir el efecto o evitarlo), preparar, responder y recuperar los efectos de todos los eventos generadores de desastres.

Para dar respuesta a una emergencia o desastre, la CONRED pone en marcha a: Equipos de Respuesta inmediata –ERI-, Centro de Operaciones de Emergencia –COE, Sistema de Comando de Incidentes –SCI-, Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades –EDAN-, Planes Institucionales de Respuesta –PIR-, Plan Nacional de Respuesta –PNR-. El Centro de Operaciones de Emergencia Nacional, se instituye como un sistema operativo que deberá funcionar en dos etapas:

- a) nivel técnico, formado por funcionarios de enlace institucional, coordinados por el Secretario Ejecutivo de la CONRED.
- b) nivel ejecutivo, formado en pleno o sectorialmente, según la gravedad y el área o materia de la emergencia, por los miembros titulares, o los suplentes del Consejo Nacional y el Secretario Ejecutivo.

En todo caso participarán los funcionarios de enlace interinstitucional. Así también en casos de extrema gravedad, que requieran decisiones de alto nivel, presidirá el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional, el presidente de la República y en su ausencia o por designación, lo hará el vicepresidente de la República. Si se llegara a presentar un desastre de gran magnitud y rebasara las capacidades nacionales de



atención a la población emitiéndose un estado de calamidad, se activa el Centro de Coordinación de Asistencia y Ayuda Humanitaria –CCAH-.

Dicha instancia coordina los procesos destinados a mejorar el flujo de ayuda y asistencia (recursos humanos y equipo) hacia el país, así como su movilización segura en territorio nacional. A pesar de los recursos asignados a esta institución año con año, no son suficientes para funcionar con eficiencia, se necesita asignar más presupuesto para impulsar las capacitaciones que incluyan elementos claves para fortalecer, mejorar y optimizar el trabajo humanitario en Guatemala.

El Sistema CONRED, enfoca su accionar estratégico, hacia la coordinación interinstitucional con el propósito del apropiamiento del tema de la gestión de reducción de riesgos a desastres relacionando el “Plan de Acción de Hyogo” que evidencia el vínculo explícito entre el riesgo, el desarrollo y el tema ambiental. Es importante mencionar que los verdaderos actores del Sistema CONRED han sido las autoridades territoriales, sectoriales y la sociedad civil los cuales han sido pilares para la brindar la primera respuesta. Así también es necesario que las instituciones asuman el compromiso de incorporar la gestión de reducción del riesgo dentro de su planificación para el desarrollo de los municipios del territorio guatemalteco.

La CONRED se coordina a través de la centralización de todos los esfuerzos multisectoriales en diversas partes del país, antes, durante y después de un evento adverso o desastre.



2.1.2. Ejes de atención de CONRED

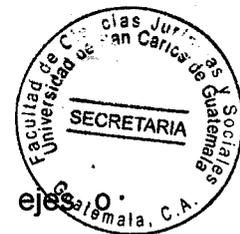
Existen diversos tipos de ejes de atención que la CONRED utiliza, los cuales son:

➤ **Prevención**

Se refiere a las obras y acciones destinadas a atacar directamente la fuente potencial de desastres, es decir, la amenaza. Este tipo de prevención requiere una base técnica, para lo cual es necesario una evaluación precisa de la fuente de amenaza, un buen conocimiento de su naturaleza y de su evolución temporal y nivel de peligrosidad que permita recomendar la obra, acción o medida más adecuada. La elección de una obra o medida de tratamiento es siempre una cuestión delicada, por lo que debe ceñirse a determinados criterios que conjuguen la calidad y confiabilidad técnica con el realismo económico.

Por ningún motivo debe olvidarse que Guatemala es un país pobre, donde los municipios cuentan con escasos recursos financieros y tienen otras prioridades, lo cual no debe significar que se abandone la prevención o se elija alternativas irreales o poco eficaces.

Hay que buscar un punto de equilibrio coherente, que combine una propuesta técnica viable, el interés institucional y la participación popular, con el fin de sensibilizar a la población frente al riesgo y lograr que se identifique con la acción emprendida o la obra



ejecutada. Las obras y medidas preventivas pueden orientarse hacia tres ejes o principios de acción:

- a. Eliminar o disminuir la fuente de amenaza: atacando directamente el fenómeno potencialmente desastroso mediante obras de estabilización o de tratamiento.

- b. Reducir sus efectos destructivos en la zona de impacto: actuando tanto sobre el fenómeno (obras de tratamiento parcial) como sobre los elementos vulnerables (obras de reforzamiento o de defensa).

- c. Alejar la fuente de amenaza: mediante reubicaciones, desviaciones de cauces.

➤ Asistencia

Una vez ocurrido el desastre, CONRED toma acciones de asistencia y entre otra:

- a. Coordinar la rehabilitación de los servicios públicos vitales.

- b. Coordinar los esfuerzos de reconstrucción, incorporando en éstos medidas de prevención y mitigación.

- c. Coordinar la gestión, obtención y distribución de la ayuda proporcionada por la cooperación internacional.



d. Presentar ante el Ministerio Público las denuncias sobre las infracciones a la Ley de CONRED y su Reglamento en caso de que los hechos denunciados fueren constitutivos de delito o faltas.

2.2. Política nacional para la reducción de riesgo a los desastres en Guatemala

En el año se aprueba la Ley de Desarrollo Social que contiene dos Artículos relacionados con el tema de desastres (37 y 38), los cuales establecen una relación intrínseca entre la planificación del desarrollo y la reducción de la vulnerabilidad ante las amenazas.

Para dar cumplimiento a la Ley de Desarrollo Social, en el 2002 se aprueba la Política de Desarrollo Social y Población, la cual incluye dentro de sus objetivos la prevención y la reducción del riesgo a desastres. En el 2006 el Gobierno de Guatemala aprobó el Programa Nacional de Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres en los Procesos de Desarrollo 2007-2012, e incluye actividades interinstitucionales relacionadas con la reducción de desastres, pero también con la atención de la emergencia. Este Programa Nacional fue un esfuerzo impulsado por la SEGEPLAN en coordinación con la SECONRED y constituyó un primer ejercicio nacional en materia de gestión para la reducción del riesgo a los desastres.

En el año 2008, se toma como referencia, el Programa Nacional de Gestión para la Reducción de Riesgo y el Gobierno de Guatemala decide desarrollar el Programa



Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011 con el objetivo de plantear procesos de mediano y largo plazo, con proyectos medibles y verificables. Este programa establece que, dentro de las estrategias, el tema integral se desarrollará en la Política y Estrategia Nacional de Gestión de Riesgo impulsado de manera inmediata.

Más recientemente, el Gobierno de Guatemala instala en marzo y en septiembre de 2009, ante el Sistema de Naciones Unidas y la Secretaria de la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres, la Plataforma Nacional que, para el caso de Guatemala se constituye en la Mesa de Diálogo para la Reducción de Riesgo a los Desastres, siendo el espacio de convergencia del Sector público y la sociedad civil, desde donde se promueven la construcción de consensos respecto a las iniciativas a implementarse en el país para la reducción del riesgo.

Se presentan algunas leyes que regulan y a su vez afectan el desenvolvimiento de las instituciones en materia de gestión de riesgo.

2.2.1. Constitución Política de la República de Guatemala

La carta magna de la República contempla, varios artículos referentes a la protección y seguridad a los habitantes; entre estos se encuentran:

“Artículo 1.- Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.”



“Artículo 2.- Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”

“Artículo 39.- Propiedad privada. Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley.”

“Artículo 139.- Ley de Orden Público y Estados de Excepción. Decreto número 7, Ley de Orden Público, Capítulo IV, artículo 14, lo referente al Estado de Calamidad y las acciones que de este emanan.”

2.2.2. Otras Leyes

Existen también otros cuerpos legales que inciden y regulan el funcionamiento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, entre las cuales tenemos:

- a) Decreto número 19-2003, Ley de Idiomas Nacionales, Artículo 3, el reconocimiento, respeto, promoción, desarrollo y utilización de idiomas nacionales; Artículo 9, sobre la traducción y divulgación de cualquier ley, ordenanza, disposición del estado y otras

- b) Ley de Desarrollo Social Decreto número 42-2001, Sección V. Artículos 37

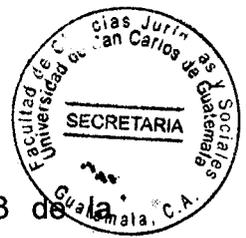


y 38, Establecen una relación intrínseca entre la planificación del desarrollo y la reducción de las vulnerabilidades ante amenazas. La Política de Desarrollo Social y Población incluye dentro de sus objetivos la prevención y la reducción de riesgo a desastres; en este marco se menciona como un instrumento de la política de desarrollo un Programa Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.

c) Ley Marco de Sistema Nacional de Seguridad Decreto 18-2008, tiene por objeto garantizar jurídica, orgánica y funcionalmente la coordinación y gestión de los Órganos del Estado y de sus instituciones para que, en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz estén en capacidad de dar respuesta efectiva a amenazas, vulnerabilidades y riesgos, estar preparados para prevenirlos, enfrentarlos y contenerlos.

d) Ámbito de Gestión de Riesgos y Defensa Civil decreto 18-2008. El Artículo 22 constituye la capacidad de Estado para desarrollar e implementar políticas de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación ante eventos de orden natural, social y tecnológico que puedan afectar a la población, sus bienes y entorno, a nivel nacional, departamental y municipal. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-.

e) Código Municipal decreto número 12-2002: varios artículos; principalmente “los Artículos: 2, 3, 4 que tratan de la Naturaleza, Autonomía Municipal y Entidades locales



territoriales; Artículo 35 de la competencia municipal y Artículo 52 y 53 de la representación municipal por su relación con las Coordinadoras Locales para la Reducción del Riesgo (COLRED), y su ámbito para la Gestión Local del Riesgo.

2.3. Acuerdos internacionales

Durante el siglo XX inicia una modalidad de la atención del riesgo a desastres y se toman como referencia las iniciativas de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Socorro en Casos de Desastre -UNDRO- la cual fue creada en 1971 por el Secretario General de Naciones Unidas. A partir de esa época surgen diferentes teóricos que desarrollan los conceptos de desastres naturales, amenaza, vulnerabilidad y riesgo en las ciencias aplicadas, sociales y naturales.

Con el objeto de clarificar los diferentes conceptos que se manejaron, las Naciones Unidas declaran en 1989 el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, Guatemala suscribe algunos acuerdos con otros países que se relacionan también con la gestión de riesgo.”¹⁵

a) Objetivos de Desarrollo del Milenio: En septiembre del año 2000, el Gobierno de la República de Guatemala junto a otros 190 Gobiernos, aprobaron la resolución 55/21, denominada declaración del Milenio En esta declaración Guatemala se comprometió a alcanzar metas generales sobre el tema de la pobreza, el sida, la educación y el medio

¹⁵ INFOM. Índice para la elaboración y evaluación de riesgo. Pág.17.



ambiente, metas que sirvieron de base para la elaboración de los Objetivos del Milenio (ODM). Todos estos objetivos están estrechamente vinculados a los problemas de vulnerabilidad a las múltiples amenazas naturales que a su vez determinan el riesgo de desastre que enfrenta el país. Estas vulnerabilidades se convierten en temas de políticas públicas orientadas a erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género, garantizar la estabilidad del medio ambiente y las asociaciones para el desarrollo.

Por ejemplo, el objetivo de mejorar las condiciones de vidas de miles de habitantes de tugurios en todo el mundo que viven en zonas de alto riesgo para el año 2020, implica la erradicación de la pobreza, la debida planificación del uso del suelo y la mejora de la comprensión de la vulnerabilidad a los desastres en zonas densamente pobladas.

b) Marco de Acción de Hyogo: "La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres – CONRED – tiene a su cargo el proceso de consenso, implementación, seguimiento y evaluación de una política para la reducción de riesgos de desastre. comprende acciones para 10 años orientadas a lograr un mundo más seguro frente a las amenazas naturales. Adoptar medidas más específicas para luchar contra los factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres, como las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la variabilidad del clima, la urbanización rápida y no planificada, la gestión inadecuada de las tierras, y factores agravantes como los cambios demográficos. Este Marco ofrece una serie de acciones prioritarias para lograr la resiliencia de las comunidades vulnerables frente a los



desastres se enmarca en el plan de acción que Guatemala junto a 167 gobiernos más, adoptaron en enero de 2005 durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (CMRD), los arreglos institucionales deficientes, celebrada en Kobe, Hyogo, Japón.”¹⁶

Entre sus prioridades resaltan: el lograr que la reducción del riesgo de desastres (RRD) sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación; identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas; utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel; reducir los factores fundamentales del riesgo; y, fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.

a) El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030:¹⁷ se adoptó en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015. Con el fin de apoyar la evaluación de los avances mundiales en el logro del resultado y el objetivo del presente Marco, se han acordado siete metas que se medirán a nivel mundial para el año 2030 y se complementarán con el trabajo destinado a preparar los indicadores pertinentes.

Entre éstas se encuentran: reducir la mortalidad mundial causada por desastres para

¹⁶ ONU. **Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas** <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/final-report-wcdr-spanish.pdf>. (consultado 3 de septiembre 2017)

¹⁷ INFOM. Op.Cit. Pág 19.



2030, por cada 100,000 personas; reducir el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial, así como los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia.

Así mismo, incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local; mejorar considerablemente la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional para la aplicación del presente marco, e incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidos a las personas, y el acceso a ellos.

2.3.1. Otros compromisos internacionales

Adicional a los documentos anteriormente referidos, el Gobierno de Guatemala se ha adherido a los compromisos emanados de otros instrumentos internacionales tales como:

- a) La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el



Protocolo de Kyoto: que abordan el problema de la inestabilidad del Sistema Climático Global y sus efectos sobre la población, los sistemas productivos y los territorios. Esta variabilidad determina entre otras cosas la ocurrencia de desastres asociados a riesgos hidrometeorológicos, por lo que la mitigación y la adaptación se constituyen en dos vías, estratégicas que coadyuvarían a la reducción del riesgo de desastre en general.

b) “Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales y el Protocolo de Yokohama: realizada en Japón a mediados de los años 1990’s. En la conferencia se examinó el avance obtenido en la mitad del decenio para determinar las acciones realizadas por la comunidad científica y técnica, gobiernos nacionales, organismos regionales y las organizaciones internacionales para prevenir y mitigar los desastres o para prepararse con antelación. Se concluye en la misma que cada país tiene la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de los desastres naturales; así como que se dará atención prioritaria a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los países sin litoral.”¹⁸.

Se pretende lograr el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad y los recursos naturales y cuando proceda, la legislación nacional para la prevención de desastres naturales o de otro tipo, la mitigación de sus efectos y la preparación para esos casos, incluida la movilización de organizaciones no gubernamentales y la participación de las comunidades locales; así como la promoción y la cooperación subregional, regional e internacional en las actividades encaminadas a prevenir, reducir y mitigar los desastres naturales y de otro tipo, haciendo especial hincapié en la creación y el fortalecimiento

¹⁸ INFOM. Op.Cit. Pág.17.



de la capacidad humana e institucional, la transferencia de tecnología y la reunión, difusión y utilización de la información y la movilización de recursos.

c) Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT: el cual reconoce las aspiraciones de los pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los estados en que viven; el mismo entró en vigor en el año 1991.

d) Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD) 2006 – 2015, para Centroamérica: “Guatemala al igual que los países centroamericanos se ha comprometido a institucionalizar este instrumento conceptual que promueve la reducción de riesgos de desastres como eje transversal de la planificación del desarrollo sostenible y seguro de la región.



CAPÍTULO III

3. Gestiones y políticas de gobierno

Las gestiones y políticas de gobierno que se implementan en todos los estados deben orientarse a resolver de manera formal y efectiva los problemas identificados como prioritarios, especialmente los que tienen que enfocarse en la gestión de las amenazas y vulnerabilidades de la población y el territorio.

En este sentido, el gobierno tiene que proponer acciones que incrementen los esfuerzos por reducir las vulnerabilidades y al mismo tiempo aquellos orientados a incrementar los niveles de resiliencia de los ecosistemas humanos y naturales. Una moderna política de gestión de riesgo para reducción de desastres se centra en los procesos y productos que aproximen a la sociedad en su conjunto a un nivel de resiliencia social, económica y estructural progresivamente mayor.

Con ello, a partir de las políticas y programas que se implementen, se pasa de un esquema conceptual centrado en el desastre y en las etapas que comprenden el ciclo del mismo, a un esquema de intervención centrado en el riesgo y sus factores determinantes (la vulnerabilidad y la amenaza) al mismo tiempo que se enfoca en las funciones que tendrían que asumir los distintos actores de la sociedad para reducir vulnerabilidades e incrementar la resiliencia de los ecosistemas naturales y humanos.



Los desastres (incluyen aquellos de menor escala que no son visibles para el mundo exterior) profundizan el círculo perverso de la pobreza, porque dañan sustentos rurales y urbanos, así como disminuyen el capital social y productivo, por lo que tienen un impacto proporcionalmente mayor sobre microempresarios y pequeños agricultores. Las lecciones aprendidas como consecuencias de diversos desastres registrados en el país como huracanes, lluvias y el deslave en el Cambray II, evidencian una alta vulnerabilidad de la población ante los desastres y la necesidad de fortalecer el conocimiento de la población guatemalteca con relación a qué hacer en caso de un desastre; lamentablemente, muy pocas recomendaciones y medidas de prevención se han tomado hasta la fecha: lamentablemente, lo urgente siempre le gana a lo importante.

Con los fenómenos que se presentan en el país, especialmente los que se ven afectados por el cambio climático mundial, es importante fortalecer la gestión del riesgo en Guatemala, entendida como el proceso de toma de decisiones en un ambiente de incertidumbre sobre una acción que va a suceder y sobre las consecuencias que existirán si esta acción ocurre.

La responsabilidad principal es del Estado, que por un lado debe satisfacer las necesidades básicas de la población, y por el otro, legislar para que, por ejemplo, las empresas no lucren a costillas de la vulnerabilidad; y por el otro, para promover la planificación territorial y con eso prevenir el riesgo. Lamentablemente en el país, la ciudadanía vive actualmente agobiada por la violencia, delincuencia, corrupción,



contaminación ambiental, crisis económica, pobreza y no se toma en cuenta la importancia que tiene el contar con el conocimiento mínimo para enfrentar de mejor manera los desastres naturales. Como resultado, la mayoría de los guatemaltecos viven ignorantes del qué hacer en caso de estar bajo amenaza, y ni la iniciativa privada y mucho menos el sector gobierno han invertido en divulgar herramientas básicas a la población en un país que está bajo constantes amenazas de la madre naturaleza.

La reducción del riesgo es un proceso de largo plazo, implica la desconstrucción voluntaria del mismo borrando los rasgos de la vulnerabilidad. La única forma de lograr esto es actuando sobre las causas estructurales, haciendo de la reducción del riesgo un eje transversal en la administración del Estado y la gestión de los territorios.

Se debe volver un elemento cultural, una forma de vida, una construcción social basada en la memoria histórica (memoria del riesgo), y en el conocimiento del espacio habitado y del territorio. Teniendo clara la voluntad de reducción del riesgo, es fundamental articular toda forma de administración del territorio (entendido desde la complejidad del término) con las políticas de gestión y ordenamiento territorial, la gestión ambiental, el desarrollo social, la vivienda digna, la adaptación al cambio climático, la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional.

Así mismo, el gobierno muestra incapacidad o limitaciones en su accionar, pues al momento de querer implementar medidas y proteger la vida de los habitantes, éstos se niegan a los traslados o evacuaciones, con el argumento de no contar con un lugar en



donde vivir y para proteger las posesiones materiales con que se cuentan. Solamente después del desastre y cuando se hace necesario contabilizar la pérdida de vidas, es que el tema de la gestión de riesgos y la búsqueda de culpables empieza a rondar una y otra vez, en un círculo que se repite cada invierno o con cada evento de la naturaleza.

Se habla de tres tiempos claves en la gestión de riesgos, el antes, el durante y el después. El antes es la prevención, y para ello se requiere conocer el espacio geográfico (las amenazas) y la herencia de la historia (la memoria del riesgo), de aquí deben surgir los mapas de zonificación del riesgo (cruzando datos de amenaza y vulnerabilidad) que en la lógica de reducirlo al máximo debiera desembocar en planes de ordenamiento territorial y en la implementación de sistemas de alerta temprana.

El durante activa los sistemas de alerta asegurando el cumplimiento de los protocolos de seguridad, y da paso a la puesta en marcha del mecanismo y la capacidad de respuesta eficaz, o no, del mismo. El periodo post crisis es clave para rendir cuentas, evaluar los resultados y el nivel de resiliencia de la población afectada. ¿Cuánto tiempo toma el regreso a la normalidad? O tal vez en algunos casos se trata de un retroceso con pocas o nulas posibilidades de mejora.

En esta etapa post crisis se cuestionan nuevamente los planes de ordenamiento territorial, se actualizan, y responden a un nuevo paisaje.



3.1. Algunos casos

Comúnmente se habla de desastres naturales, sin embargo, la vulnerabilidad y el riesgo frente a estas situaciones dependen de las actividades humanas, como hemos dicho, reducir la cantidad y la gravedad de los desastres naturales, significa enfrentar los problemas de desarrollo y de vulnerabilidad humana.

Los desastres naturales destruyen los adelantos logrados por el desarrollo, pero los propios procesos de desarrollo aumentan el riesgo de desastre. Para que se reduzcan las pérdidas materiales en el caso de edificios, es necesario que sean sostenibles a largo plazo, no es suficiente con hacer construcciones, sino que éstas deberán ser resistentes a las posibles amenazas naturales y quienes las utilicen deberán estar preparados para actuar en caso de desastre.

Las estimaciones numéricas en cuanto a datos de pérdidas humanas, de recursos económicos y naturales, se basan en evaluaciones de la cantidad de personas que sufren daños en sus medios de vida, en la vivienda, o la interrupción de los servicios básicos.

Pero estos son datos difíciles de reunir en el período posterior al desastre, especialmente si no existe una referencia exacta anterior. Más difícil aún es estimar las repercusiones a largo plazo, como las consecuencias de la muerte o incapacidad del miembro de la familia que aporta más dinero al grupo familiar, las consecuencias de la



emigración o reasentamiento, o la cantidad de personas que sufrirán repercusiones en materia de salud y educación. Es necesario que las personas conozcan lo que ocurre en diferentes partes del mundo, que sean conscientes de lo que ocasiona un desastre natural y lo que lo provoca, ya que esto repercute en la población de manera material y económica, en cuestiones naturales, es decir, recursos, y sobre todo, en términos de vidas humanas.

3.2. Pérdidas humanas

En cuanto a las pérdidas humanas, los recuentos de los daños arrojan cifras muy grandes de muertos, heridos y desaparecidos, no tan solo durante el desastre natural, sino también después de que éste ocurre, debido a que los brotes de enfermedades incrementan y la comida y el agua, principalmente ésta última, escasea.

Entre más tiempo se tarde una comunidad o un país en recuperarse, más expuesto se ve a que esto ocurra, debido a que muchas familias se quedan sin empleo y por lo tanto sin comida, además de que otras en ocasiones pierden todas sus posesiones materiales y los lugares en los que antes vivían, después de que ocurrió el desastre, ya no existen o están completamente destruidos y por último la inseguridad va en aumento y las provisiones donadas en decremento.

Por ejemplo, desastres como el suscitado con los huracanes Mitch y Stan, así como lo ocurrido en el deslizamiento ocurrido en el municipio de La Unión, Zacapa, no sólo ha



dejado muertos, sino que también ha dejado secuelas psicológicas en las poblaciones devastadas.

En la Unión, Zacapa, murieron 12 personas, según un reportaje realizado por Notisiete del veintidós de mayo de dos mil nueve, un año después, las personas solicitan ayuda al gobierno central, sin que la misma llegue o esté por llegar, allí es donde se puede inferir que la CONRED, juega un papel importante, pero se olvida de las comunidades que han sufrido algún desastre.

En Guatemala se han suscitado varios desastres relacionados a aludes, desprendimientos de tierras, como lo hemos venido señalando en esta investigación, en la página electrónica <http://ecodiario.economista.es>, podemos leer el siguiente comentario: "Alud mortal desnuda vulnerabilidad de Guatemala ante fenómenos naturales. También se indica en el documento que Guatemala, es altamente vulnerable a fenómenos naturales como lluvias, inundaciones, sismos y aludes, como quedó reflejado con el derrumbe de un cerro sobre un camino el domingo, que dejó 35 muertos, diversas tragedias se generan cada año por causa de las lluvias del invierno centroamericano, de mayo a noviembre, pero también por la sismicidad de las tres placas tectónica que cruzan el territorio, la degradación de laderas y la deforestación causada por el hombre, según la estatal Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-."¹⁹

¹⁹<http://ecodiario.economista.es>. Alud mortal desnuda vulnerabilidad de Guatemala ante fenómenos naturales. pág. 15

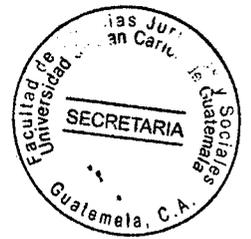


En la misma página electrónica, según la CONRED: “El último invierno dejó 116 muertos, 113.000 damnificados y 18.000 viviendas destruidas o dañadas, en su mayoría por las lluvias e inundaciones durante una depresión tropical que azotó el país a finales de octubre del año pasado. El año 2008, fue calamitoso para el país, hubo un domingo triste en la comunidad denominada Los Chorros, en el norte del país, un cerro se derrumbó sobre un camino comunal y provocó la muerte de 35 personas y dejó medio centenar de desaparecidos.

La CONRED pidió que se suspendieran las labores de rescate de quienes desaparecieron bajo toneladas de tierra, debido al riesgo que corrían los socorristas, en ese mismo lugar. A mediados de diciembre, se había registrado otro deslizamiento de tierra, que dejó dos muertos y dos heridos, de acuerdo con el vocero de la entidad, una posible causa del derrumbe del domingo fue la activación de las fallas tectónicas de Chixoy y Polochic, lo que no ha sido confirmado por el Instituto de Sismología de Guatemala.”²⁰

En la página electrónica, www.elnuevodiario.com.ni, se indica: “Que la historia reciente de desastres en Guatemala data de 1998, cuando el huracán Mitch alcanzó el norte del país, dejando una estela de al menos 300 muertos, principalmente indígenas pobres, que constituyen más del 40% de los 13 millones de habitantes del país. Le siguió el huracán Stan que en 2005 dejó 2.000 víctimas, entre muertos y desaparecidos, especialmente en el área rural, donde se concentra la pobreza que afecta a más del

²⁰ *Ibíd.* pág. 15.



50% de la población.”²¹

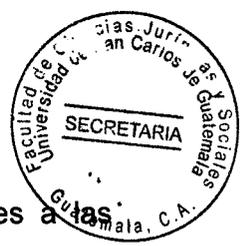
Aunque algunas inundaciones son producto de la acelerada deforestación del país, según expertos, al territorio lo cruza una cadena volcánica, tres de cuyos colosos volcanes se mantienen en constante actividad, situación que afecta también a las fallas geológicas que tiene el suelo guatemalteco, la verdad es que Guatemala, es un país proclive a desastres naturales.

En la fuente del Diario Hoy, en la página electrónica: www.elsalvador.com, se analiza la situación del mundo ante los desastres naturales, se hace de esta manera: “Cabe mencionar que no sólo el continente americano ha sufrido desastres naturales, el tsunami de Indonesia ocurrido el 26 de diciembre del 2004, dejó un saldo de 27,000 muertos en Indonesia, 18,000 en Sri Lanka, 4,300 en la India, 1,400 en Tailandia, 100 en Somalia, 52 en las Islas Maldivas, 44 en Malasia, 30 en Myanmar, 10 en Tanzania, 3 en Las Seychelles, 2 en Bangladesh y 1 en Kenya. Esto equivale aproximadamente a 40,941 más personas de las que fallecieron en el terremoto de México en 1985, el país más afectado fue Indonesia con un saldo de 27,000 pérdidas humanas.”²²

Las áreas más vulnerables son los centros urbanos, cuyo crecimiento acelerado obliga a cambios rápidos en las estructuras sociales y económicas, podemos inferir que un desastre natural descubre la vulnerabilidad de las naciones y de las personas, debido a que nosotros como sociedad crecemos de una manera descontrolada, sin prevenir lo

²¹ www.elnuevodiario.com.ni. **Suspenden labores de rescate en Guatemala.** Pág. 2.

²² www.elnuevodiario.com.ni. **Suspenden labores de rescate en Guatemala**



que pueda pasar, ya que si nosotros fuéramos lo suficientemente resistentes a las consecuencias, en vez de llamarlos desastres naturales, tan sólo serían fenómenos naturales.

En Guatemala, en pleno siglo XXI, no ha sido posible dotar de vivienda a miles de nacionales, es por ello que existen comunidades en grave riesgo, tal es el caso de las personas que viven en los asentamientos, en laderas y a la orilla del relleno sanitario en la zona tres capitalina, por señalar algunos ejemplos, a nivel nacional.

En el área rural, el Estado y el gobierno, ni siquiera tienen una óptica de la situación, en las aldeas se vive una incertidumbre por la desprotección total, de pobreza y abandono, la población solo es utilizada políticamente, hoy en día, podemos decir que ya la población rural, no se deja engañar tanto, ya es notorio ver como los políticos pierden buenas batallas electorales, si tan solo ayudaran a los necesitados, las condiciones para el país serían distintas, pero hasta la fecha no ha sido ese el panorama.

3.3. Pérdidas materiales

Las pérdidas económicas directamente provocadas por desastres climáticos aumentaron un 151 % en los últimos veinte años y se elevaron a 2,24 billones de dólares, según un informe de la ONU presentado hoy 10 de octubre de 2018 y que pone en evidencia el aumento en la frecuencia y severidad de este tipo de catástrofes.



Se sabe que los desastres naturales además de causar grandes pérdidas humanas también provocan pérdidas materiales y económicas. Tan sólo en el año 2003 las pérdidas alcanzaron los 55 mil millones de dólares a nivel mundial. El problema no es la pérdida de dinero en sí, sino la desproporción en la que los países se ven afectados respecto a su producto interno bruto, ya que los países en desarrollo sufren más las bajas que los países ricos. Esto los hace más vulnerables, exponiéndolos a la creciente pobreza.

Los desastres naturales, nos hacen ver las condiciones de vida en que vive la población, en países en vías de desarrollo, se analiza después de que ocurre un desastre natural y no antes, en gran medida son factores relevantes para determinar cuál es la pérdida en los bienes que la sociedad tiene, por ejemplo, si tomamos el caso de una ciudad que no cuenta con la infraestructura necesaria para soportar un huracán y la comparamos con otra ciudad que en cambio, desde antes de que el huracán llegue, su infraestructura es resistente, a pesar de que el huracán tenga la misma intensidad, los daños ocasionados en la primera ciudad serán mayores que en la segunda ciudad, por lo que al gobierno le costará más recursos económicos reparar las pérdidas materiales.

Pero no tan sólo en las pérdidas de las casas, de los muebles y de los demás bienes que poseen las personas se ven afectadas las economías, sino que también en la pérdida de recursos como lo son la madera, el petróleo, las hortalizas destruidas, los animales muertos, las industrias destruidas y de los recursos que se ve forzado el



Estado a aportar para que vialidades y servicios, entre otros, lleguen a ser como lo eran antes. Además, durante el tiempo en que se tarda la sociedad en reconstruirse por completo, no se generan los mismos recursos que se generaban y en el caso de las zonas turísticas que se ven afectadas por los desastres naturales, mientras se reconstruyen, pierden turistas tanto nacionales como extranjeros.

Por último, se concluye, por las razones mencionadas, que es importante contar con un fondo de reserva para los desastres naturales, para que se puedan recuperar de manera más rápida todos los países, pero lo más importante es que se controle la contaminación, que se realice un mapa de riesgo a través de un censo en el país, tratar de evitar el calentamiento global, la contaminación ambiental, entre otros. Se cree que con ello evitaremos que los desastres naturales sean menos frecuentes; otra acción importante a tomar es mejorar la infraestructura de las ciudades, en especial, de las que están más expuestas, para poder así soportar en mayor medida ciertos desastres como sismos y terremotos, aunque ello no puede ser predecible, pero al menos, cabría existir la posibilidad de que las pérdidas en los recursos económicos y materiales sean menores.



CAPÍTULO IV

4. Factores que impiden el cumplimiento de las Políticas Públicas de la prevención en las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo

Una de las preguntas que motivó esta investigación es ¿Cuáles son las razones que impiden al Estado de Guatemala el cumplimiento de la política pública de prevención en las zonas denominadas de alto riesgo ubicadas en el departamento de Guatemala?, para lo cual se enfocó el estudio en la institucionalidad, el interés político en el tema, las capacidades instaladas en materia de gestión del riesgo en las municipalidades investigadas, así como la opinión de la población afectada de manera directa.

El objetivo del estudio fue identificar algunos factores que limitan la implementación efectiva de la gestión del riesgo en sus tres tipos de acciones – preventiva, correctiva y reactiva – y analizar específicamente como se aplica la gestión de riesgo en los municipios de Guatemala y Santa Catarina Pinula: ambos ubicados en el departamento de Guatemala, para proponer medidas orientadas a fortalecer la gestión del riesgo a nivel local y brindar insumos en el marco de alguna posible nueva ley que apoye a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, CONRED.

Para cumplir con este objetivo se estructuró el estudio en torno a varias preguntas de investigación, que facilitaron el proceso de investigación, recopilación, procesamiento y análisis de la información.



Los instrumentos seleccionados permitieron inclusive recolectar mayor cantidad de información que la estrictamente buscada, la cual se considera como adicional, pero de suma importancia para encontrar respuestas a la pregunta central de esta investigación, por lo que se procesó e integró a los resultados.

La información que se presenta a continuación se recolectó a través de entrevistas individuales a funcionarios de las municipalidades, Segeplan, CONRED, así como a dos expertos en el tema de gestión del riesgo.

Fue complementada además con datos extraídos de documentos, como fuente de información secundaria.

Las respuestas a la pregunta: ¿por qué la gestión preventiva del riesgo es tan poco efectiva? se presentan desde seis enfoques diferentes:

- Falta de conocimiento
- No hay seguimiento en el enfoque GDR
- Poca voluntad política
- Bajo nivel de institucionalización para dar seguimiento a las políticas que se implementan.
- No existe legislación en materia de evacuación y traslado de habitantes.
- Falta de presupuesto y priorización en gastos de prevención.



4.1. Falta de conocimiento

Uno de los argumentos presente en todos los diferentes tipos de entrevistados, es que existe poco conocimiento sobre el enfoque de la gestión del riesgo a todos los niveles: políticos, funcionarios y población. Los hallazgos muestran que en las Municipalidades no se maneja un concepto integral sobre la gestión del riesgo; solo se conoce el componente reactivo. Únicamente los municipios que han recibido apoyo de entidades de la cooperación internacional u ONG en el tema, tienen un concepto más amplio de la GDR.

En general se nota una falta completa de cultura en gestión del riesgo y de prevención en todos los niveles. A pesar de que el Marco de Sendai, hace énfasis en la parte preventiva y correctiva de la gestión del riesgo, la acción número 1 se enfoca en “Comprender el riesgo”: ya que establece que las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno.

También se promueve fomentar la recopilación, el análisis, la gestión y el uso de datos pertinentes e información práctica y garantizar su difusión teniendo en cuenta las necesidades de las diferentes categorías de usuarios, así como elaborar, actualizar periódicamente y difundir información sobre el riesgo de desastres basada en la ubicación, incluidos mapas de riesgos, para los encargados de adoptar decisiones, el



público en general y las comunidades con riesgo de exposición a los desastres, en un formato adecuado y utilizando, según proceda, tecnología de información geoespacial.

Se plantea, además, promover el acceso en tiempo real a datos fiables, hacer uso de información espacial e in situ incluidos los sistemas de información geográfica (SIG), y utilizar las innovaciones en materia de tecnología de la información y las comunicaciones para mejorar los instrumentos de medición y la recopilación, el análisis y la difusión de datos. pretende nivelar esta situación. Los funcionarios sin embargo todavía no saben cómo se va a implementar. Actualmente reina la inseguridad y confusión respecto a este nuevo sistema.

Por lo tanto, se pudo establecer que existe una cultura de prevención, ni en las autoridades, los funcionarios y los habitantes de las zonas de riesgo.

La falta de una cultura de prevención se considera como un factor limitante para la implementación efectiva de la GDR por varios funcionarios, los alcaldes, expertos en el tema y los habitantes entrevistados quienes afirman que la falta de prevención se encuentra muy arraigada en todos los niveles.

La población asegura que en ningún momento se les notificó sobre la posibilidad de un riesgo inminente en la zona de riesgo (El Cambray) y tampoco le hubieran dado credibilidad a cualquier aviso previo.



Alcaldes y autoridades señalan que a nivel de la población se encuentra poca visión en cuanto al componente preventivo de la GDR. Un alcalde hizo mención que tampoco existe consciencia y disposición de parte de la población de respetar medidas correctivas, señalando que es imposible reubicar viviendas situadas en zonas de alta vulnerabilidad.

Para cambiar esta mentalidad generalizada, uno de los funcionarios entrevistados de Santa Catarina Pinula, propone trabajar con niños, para inculcarles desde el colegio la importancia de prever y gestionar los riesgos.

Según su opinión, El Currículo Nacional Base, ya incluye el tema de manejo de riesgo, para apoyar en la formación de los niños, pero falta verificar que el mismo se cumpla de manera correcta.

La creación de una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel también representa una de las prioridades de acción. Las Naciones Unidas, proponen utilizar para ello los conocimientos, las innovaciones y la educación.

Para lograr cambios en este sentido, primero es necesario formalizar este compromiso mediante normas y leyes, para luego después implementar mecanismos de estímulo – sanción, que incentiven a los políticos de optar por emplear en marco formal establecido. El proceso de crear una cultura de prevención es, sin duda, un proceso de largo o muy largo plazo.



4.2. No hay seguimiento en materia de gestión de riesgo

Existe una gran necesidad de implementar estrategias y acciones para mitigar y reducir el riesgo de desastres y de tener acceso a datos que faciliten el análisis y entendimiento común de riesgos para la toma de decisiones que permitan el diseño de las mismas.

Existen discrepancias con relación a su opinión sobre el nivel de conocimiento y acciones de los funcionarios públicos, especialmente de las autoridades a nivel municipal. Mientras un experto considera que hay muy poco conocimiento en el tema, el ingeniero a cargo del área de planificación y desarrollo en Santa Catarina Pinula, opina que existe ya cierto avance en cuanto a la comprensión del concepto de la gestión integral del riesgo, el cual se trabaja desde la perspectiva del ordenamiento y la futura ley de Ordenamiento en el Uso del Suelo, especialmente en las zonas de riesgo ya detectadas.

La debilidad en el manejo del concepto más integral de la GDR, se debe a que hasta el momento la misma no ha sido trabajada de forma adecuada, por lo que se dejó de lado el componente correctivo y preventivo.

Los funcionarios de CONRED manifestaron que las capacitaciones que reciben de las ONGs y de la Cooperación Internacional son considerados más eficaces y útiles que las del Estado. Manejan un concepto más integral de la gestión del riesgo, mientras que el foco de intervención del Estado sigue siendo la preparación y atención ante situaciones



de desastres, con la implementación de mecanismos de control, los que no son muy efectivos.

Según la declaración de funcionarios y expertos, hasta la fecha no existe realmente un sistema de información que incorpore la experiencia e información existente en los municipios, en relación con la Gestión de riesgo a un nivel más amplio, ya sea municipal o nacional. Cada municipalidad, más bien genera su propia información, pero esta no se comparte de manera sistemática con otros, lo que finalmente resulta poco eficiente. Los funcionarios consideran que toda la información que se genera debe estar a disposición de todos:

Existen en la actualidad ciertos mecanismos de control con los cuales los niveles de gobierno municipales realizan seguimiento a algunas actividades de la gestión del riesgo, sin embargo, no son considerados de mucha utilidad, porque la información no es ni retroalimentada ni difundida sistemáticamente. Solo los reportes en caso de emergencia son usados para que los niveles supralocales puedan asignar una partida a los municipios afectados con el fin de apoyarlos a sobrellevar la situación.

4.3. Poca voluntad política

Otro argumento presente en las entrevistas realizadas, al preguntar del por qué la gestión del riesgo no es implementada de manera efectiva, es que las autoridades políticas no están interesadas en trabajar la Gestión de riesgo de manera integral, es



decir en sus tres componentes de prevención, corrección y reacción. Según Lavett (2008), las acciones preventivas tienen menor efecto político que las actividades de respuesta ante desastres o las acciones correctivas y por eso son menos utilizados por los decisores de política.

Efectivamente representan un trabajo invisible, considerados no rentables políticamente porque no generan votos. Los desastres y la preparación y atención ante situaciones de desastres en cambio generan visibilidad que puede ser aprovechada políticamente.

La mayoría de políticos no menciona en las campañas el tema de riesgo, se limitan a ofrecer carreteras, acceso a salud, a educación, proponen escuelas, centros médicos, alimentos y hasta subsidios, lo que muchas veces no se cumple, pero el tema del peligro y la creciente exposición al mismo que presenta la población de Guatemala, ni siquiera es punto de conversación.

Los hallazgos evidencian interés y también compromiso de las autoridades locales investigadas con el tema de la gestión del riesgo, sobre todo con el componente reactivo y en menor medida el correctivo.

El interés se explica por la alta exposición a fenómenos extremos en estos municipios.

La gestión preventiva del riesgo se deja de lado porque no es políticamente atractiva y porque tampoco se sabe muy bien cómo implementarla. Además, muchos alcaldes son



populistas y prefieren “ponerse monumentos” para ser visibles y ganar más votos.

Cabe señalar que la visión cortoplacista de las autoridades y la falta de interés político en implementar la GDR de manera integral es en definitiva, el punto medular del tema aquí investigado. Si se tiene en cuenta que la institucionalidad es un conjunto de normas de comportamiento, la falta de interés de un político en implementar acciones preventivas de GDR es de importancia decisiva.

Por tanto, es esencial crear e implementar mecanismos de incentivos para generar interés y acciones en el tema.

4.4. Bajo nivel de institucionalidad para dar continuidad a políticas

La falta de capacidades desde la institucionalidad para responder ante una situación de emergencia, dadas sus debilidades organizativas y el desconocimiento del manejo y administración del riesgo, se vuelve un punto de interés para comprender las acciones colectivas de los individuos.

Los hallazgos de esta investigación muestran que la parte reactiva de la GDR se encuentra más institucionalizada que los componentes de prevención y corrección, lo cual se debe a que hasta hace poco se trabajaba la gestión del riesgo desde la Ley de Protección y Defensa Civil, que centraba su atención en la preparación y atención ante situaciones de desastres. La CONRED informa que su gestión se limita a coordinar las



diferentes instituciones en el caso de un desastre.

A pesar de eso, ni la gestión reactiva del riesgo es implementada de manera eficaz: no existen compromisos explícitos para trabajar el tema en forma de planes, objetivos, indicadores; los actores involucrados no siempre cumplen con sus responsabilidades, falta presupuesto y mecanismos eficientes de solicitar recursos a niveles regionales o internacionales en caso de una emergencia.

Existe una débil coordinación entre los elementos involucrados en la gestión reactiva del riesgo en los municipios, así como en el resto del país y falta reforzar y especificar las reglas de operación.

Los habitantes y algunos funcionarios municipales mencionan las tareas que según los entrevistados generalmente realizan en colonias y comunidades y tienen que ver con las siguientes actividades relacionadas sobre todo con el componente reactivo de la gestión del riesgo:

- Conformación de un comité de vecinos
- Difusión del plan de contingencia
- Preparación de simulacros
- Atender emergencias en caso se presenten inundaciones o sequías
- Elaboración de fichas de actividades y de proyectos de inversión pública
- Formación de brigadas en caso de emergencias



En resumen, se puede decir que la evidencia empírica demuestra que, a nivel del gobierno, todavía no existe un compromiso explícito con respecto a la GDR, a pesar de los avances que existen en cuanto a la incorporación de un eje transversal en el plan de desarrollo que proponen los organismos internacionales.

Esta afirmación se fundamenta en el hecho que no existen todavía objetivos establecidos en el tema de gestión del riesgo, ni mecanismos concretos (indicadores) que permitan medir si se logran cambios y avances. Se estima que con la implementación de nuevas leyes esto podría cambiar.

4.5. No existe legislación en materia de evacuación y traslado de habitantes

En relación con el marco jurídico, vale la pena señalar que hay otros elementos estructurales y legales que dificultan el trabajo efectivo de la gestión del riesgo a nivel local y municipal. El alcalde de Santa Catarina Pinula lamenta el hecho de no poder actuar en caso de una emergencia. Dice que los gobiernos municipales están con las manos atadas por no contar con la logística para atenderla. Tienen que solicitar el apoyo del gobierno central, lo cual entorpece el proceso.

Este mismo punto también es mencionado como un punto débil por la funcionaria de Segeplan y CONRED, quien además critica el hecho que no existan leyes en momentos de catástrofe, que pueda de algún modo garantizar la vida de los habitantes en riesgo.

Todos los afectados de la zona del Cambray II, mencionaron que no tenían



conocimiento de que vivían en una zona de alto riesgo y que, al momento de presentarse la emergencia, algunas personas no les dieron credibilidad a las noticias y otras se negaron a desalojar, ante la posibilidad de robos y atracos de las pocas pertenencias que poseían. Un entrevistado de la zona 6, que actualmente vive en el Puente Belice, si está consciente del peligro que existe, pero la pobreza y los factores económicos no le permiten el traslado a otros lugares más seguros.

4.6. Falta de presupuesto y priorización en gastos de prevención

La experta de SEGEPLAN sugiere integrar el enfoque de gestión del riesgo en toda medida de desarrollo, lo que significa que al momento de planificar, diseñar y ejecutar un proyecto de desarrollo se debe tener en cuenta la vulnerabilidad existente o la que se puede generar y reducirla al máximo para así garantizar una mayor seguridad de las unidades sociales. Bajo este entendimiento de la gestión del riesgo, el presupuesto entero debe ejecutarse con este enfoque, lo cual constituiría una muy importante acción preventiva, pues ya se contaría entonces con fondos y un presupuesto, lo que actualmente no existe.

El funcionario de CONRED coincide en que existe la posibilidad de que el nivel nacional, específicamente el Ministerio de Finanzas Públicas – MINFIN –, pueda financiar proyectos que exigen una fuerte inversión de dinero, siempre y cuando se haga el requerimiento según el proceso establecido. Actualmente, no existen partidas presupuestarias para GDR a pesar de que todos los sectores y niveles administrativos



tendrían la obligación de asignar recursos para desarrollar los diferentes procesos de gestión del riesgo:

Ahora, en el caso se presente un fenómeno natural extremo que desencadene un desastre, existe a nivel nacional una declaratoria de estado de calamidad, que una vez aceptado permite al Congreso de la República asignar fondos específicos para solventar la emergencia, estos recursos pueden ser solicitados por los gobernadores departamentales o los alcaldes, para atender la situación de emergencia. A pesar que estos recursos deberían ser de entrega inmediata, el proceso demora, siendo la elaboración de las fichas de emergencia el principal cuello de botella.

Estas fichas tienen que ser presentadas adecuadamente al Ministerio de Economía y Contraloría de Cuentas para poder obtener la aprobación de los fondos. Sin embargo, a causa de la falta de capacidades y/o la evaluación de los daños sobre una base formal, es más fácil gestionar recursos a nivel internacional que local.

Cabe mencionar que las municipalidades investigados recibieron y/o reciben también apoyo de otras entidades. Los que principalmente ayudan a financiar proyectos y obras en materia de gestión del riesgo son el gobierno municipal y las empresas privadas, que manejan el tema de responsabilidad social empresarial.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

En el país existe poca cultura de prevención. Una de las razones principales que explican por qué no se implementa la gestión del riesgo, es la existencia de una visión cortoplacista a nivel de las autoridades municipales; por lo que es importante en el futuro apoyar a las localidades con alto grado de exposición o peligro inminente.

Guatemala adolece de una diversidad de problemas en cuanto a la estructuración y legislación para mitigación de los problemas causados por desastres naturales y como hacer que la población se conduzca en un momento de riesgo, La falta de interés de los gobiernos, en cuanto a la implementación de programas en materia de gestión de riesgo, y la falta de conocimiento sobre como conducirse, la baja atención del Estado al problema en general, convierte al país en riesgoso por su falta de capacidad de respuesta a desastres.

Los hallazgos del índice de riesgo indican que la región metropolitana a pesar de contar con mayor densidad de población presenta menores niveles de riesgo, por lo que la CONRED podría actualizar los planes actuales de prevención, atención y mitigación de riesgos y apoyar a las entidades públicas y privadas. Las instituciones del Estado asignadas al seguimiento y prevención de las zonas de riesgo determinarían la capacitación adecuada al personal que labora en el gobierno; implementar acciones y medidas preventivas, orientadas a eliminar y minimizar el peligro que se presenta para la vida de estos habitantes. Establecer un presupuesto a la gestión de riesgo y muy en especial ofrecer a la población que se refugia en zonas vulnerables otras alternativas, para que las mismas nunca vuelvan a los puntos de riesgo.





ANEXOS

Guía de Entrevista semiestructurada “Con alcaldes”

Fecha/ hora:

.....

Lugar:

.....

Nombre de entrevistado:

.....

Cargo/unidad

.....

Institución:

.....

1. ¿Para qué considera usted que sirve el enfoque de gestión de riesgos?
2. ¿La utiliza en su gestión local?
3. ¿Qué medidas se tendrían que hacer para implementar el enfoque de gestión de riesgos de manera más efectiva, en la localidad?
4. ¿Qué estrategias y actividades se han realizado en materia de gestión de riesgos?
5. ¿Qué se ha hecho en cuanto a medidas correctivas y preventivas?



6. ¿Qué se ha hecho en términos de preparación y atención ante situaciones de desastres?
7. Qué medidas **piensa implementar en el futuro** para disminuir los riesgos de desastres e su localidad?
8. ¿Qué ha pensado hacer para evitar que se generen más riesgos en el futuro?
9. ¿Qué piensa hacer para estar preparados para atender eventuales emergencias futuras?
10. ¿Cuánto presupuesto ha destinado para implementar medidas de GRD en su localidad?



ANEXO III: Instrumentos de investigación aplicados

Guía de Entrevista semiestructurada Con funcionarios encargados de gestión de riesgo en el gobierno CONRED

Fecha/ hora:

.....
.....

Lugar:

.....
.....

Nombre de entrevistado:

.....
.....

Cargo/

unidad.....
.....

Institución:

.....
.....

Capacidades

1. ¿Sabe si el gobierno local ha recibido últimamente capacitaciones acerca del tema de gestión del riesgo?



- En el marco de qué componente de la gestión de riesgos: ¿correctiva, preventiva o reactiva?
1. ¿Cuál es su opinión acerca de la calidad de la capacitación y del capacitador?
 2. Respondía la capacitación a las expectativas y demanda de capacitación que tenía el gobierno local/municipal?

Gestión

1. ¿Existe en el gobierno local una unidad que se encarga de la gestión del riesgo?
¿Dónde se encuentra ubicada orgánicamente esta unidad?
2. ¿Debajo de cuál dependencia o Ministerio?
3. Ve los temas relacionados a la gestión preventiva, correctiva y/ o reactiva del riesgo?
4. ¿Cuántas personas se dedican a estas tareas en Conred?
5. ¿Alguna vez hubo más o menos personal?
6. ¿Cuáles son las principales tareas que realizan las personas encargadas de la gestión del riesgo en el municipio?
7. ¿Existe un programa o un plan em materia de gestión de riesgo a nivel local?
8. Que enfoque tiene (¿gestión preventiva, correctiva o reactiva?)
9. ¿Cuenta la localidad con un Plan de Desarrollo concertado?
10. ¿Se incorpora la gestión de riesgos al mismo?
11. ¿Existen otros instrumentos para planificar el desarrollo de la comunidad?
12. ¿Existen objetivos en el plan de desarrollo relacionados al tema de la GDR?
13. ¿Esta relacionado con la gestión preventiva, correctiva o reactiva?



14. El tema de gestión preventiva está incorporado en los planes de desarrollo?
15. La unidad de riesgos participa en la elaboración del plan de desarrollo del Municipio?
16. En el plan de desarrollo, existen **indicadores** en relación a la gestión del riesgo?
17. A qué nivel (producto, resultado, impacto)?
18. Existe algún otro mecanismo de evaluación o seguimiento con respecto a la gestión de riesgo en la localidad?

Marco normativo

1. Existen **normas** que establecen las **áreas de competencia** (obligaciones, facultades y atribuciones) de los diferentes actores involucrados en la gestión del riesgo a nivel local? Indique si es para la gestión preventiva, correctiva o reactiva?
2. Se cumplen las normas?
3. Existen normas que establecen las áreas de competencia de los actores involucrados a nivel regional y nacional?
4. Cómo se regulan, norman y operan las acciones de gestión prospectiva, gestión correctiva y gestión reactiva del Riesgo?
5. Existe algún instrumento normativo específico para ello?



6. Son efectivas las **reglas** que establece el órgano de control **para normar el comportamiento** de los funcionarios vinculados a la gestión de riesgos, en cuanto al manejo y utilización de recursos e información?
7. Cómo se hacen efectivas las sanciones en caso de incumplimiento de alguna responsabilidad?
- 8.Cuál es el ordenamiento jurídico correspondiente?
9. Alguna vez se le ha sancionado a un funcionario a cargo de la Gestión de riesgos por haber manejado o utilizado de manera inadecuada los recursos o la información?
10. Quién impuso la sanción?

Presupuesto

1. El gobierno local, cuánto **presupuesto** tiene asignado a medidas preventivas y correctivas de gestión de riesgo?
2. Existen recursos en la reserva para la gestión reactiva, o sea para el caso ocurra un desastre?
3. Cuánto presupuesto se requeriría para ejecutar medidas necesarias en la localidad en materia de gestión del riesgo?
4. Cuánto presupuesto se debería tener como reserva para medidas reactivas?
5. Aparte del gobierno local, qué otras entidades financian medidas de gestión de riesgo en su localidad?



6. Este financiamiento es para medidas preventivas, correctivas o reactiva?
7. Considera usted que es suficiente el presupuesto total disponible en la localidad para ejecutar las medidas de gestión de riesgo – preventivas, correctivas y reactivas- necesarias?
8. En los últimos 5 años, **ha variado el monto del presupuesto** asignado a medidas de Gestión de riesgo en el gobierno ?
9. Qué tan permanentes son las acciones que se orientan a la Gestión de riesgos?
10. Alguna otra entidad, fuera del gobierno local, ha invertido en los últimos 5 años en medidas de gestión de rieshos?
11. Fue una inversión para medidas permanentes o puntuales?

Gestión

1. Existen espacios o **mecanismos para coordinar** medidas prospectivas o correctivas?
2. Se llevan a cabo periódicamente? A nivel local, regional o nacional?
3. Quién lidera estas reuniones de coordinación?
4. Con qué frecuencia se llevan a cabo?
5. Qué instancias o dependencias participan?
6. Qué tan efectiva es la coordinación?
7. Cómo coordinan los actores de la localidad en caso de emergencia, tienen un lider?



8. Qué actores participan en las coordinaciones?
9. Qué tan efectiva es la coordinación entre los diferentes actores?
10. Qué instancias de **participación ciudadana** hay en los que se tocan temas relacionados a la gestión de riesgos?
11. Con qué frecuencia se realizan las reuniones?
12. Qué tan presente está el tema de la gestión del riesgo en las reuniones participativas generales?
13. Que organizaciones de la sociedad civil participan?
14. Representan a toda la población local?
15. Qué propuestas de la sociedad civil en materia de Gestión de riesgos se han aprobado?



ANEXO IV: Instrumentos de investigación aplicados

Guía de Entrevista semiestructurada con población directamente afectada por desastre o que vive en zona de riesgo

Fecha/ hora:

.....
.....

Lugar:

.....
.....

Nombre de entrevistado:

.....

Cargo/

unidad.....
.....

Cambrey II: Ni querida familia; Zona 6 (Puente Belice)

1. Considera usted que conoce sobre el enfoque de gestión de riesgo?
2. Alguna vez le indicaron que vivía en una zona de riesgo o que debía desalojar el sitio en donde vivía.
3. Si usted tenía que tomar la decisión de trasladarse a otro lugar.. Qué acción hubiese tomado?



4. Quien cree usted que debió de haberla prevenido?
5. Cuantos años vivió en una zona de riesgo:
6. Que le motivo a quedarse en un lugar donde peligraba su vida.
7. Qué tipo de pérdida le ocasiono el desastre?
8. Qué ha pensado hacer para evitar más riesgos en el futuro?
9. Qué piensa hacer para estar preparados para atender eventuales emergencias futuras?
10. Considera usted que recibió del gobierno la ayuda oportuna para enfrentar las pérdidas que le ocasiono el desastre?

BIBLIOGRAFÍA

AQUINO, Alberto, Verena BRUER, y Julio GARCÍA. **Inversión pública para la reducción del riesgo de desastres: una propuesta conceptual y metodológica.** México: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, septiembre del 2017

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID –. **Perfil de proyecto: Programa de reducción de vulnerabilidad frente a desastres.** Perú: Banco Interamericano de Desarrollo. Perú 2010.

CARDONA, Omar Darío. **La noción de riesgo desde la perspectiva de los desastres. Marco conceptual para su gestión integral.** Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia e Instituto de Estudios Ambientales. 2003.

COORDINADORA NACIONAL PARA LA REDUCCION DE DESASTRES - CONRED-. **Informe Mundial de Riesgo 2016 pone énfasis en la importancia de la infraestructura resiliente al clima** del 30 de mayo del 2018

HERMESSE, Julie. (2016). **Ordenamiento territorial en la prevención de desastres: Estudios de caso en Quetzaltenango (Guatemala), México y Canadá.** Francia: Editorial Presses Universitaires de Louvain.

HORI, Tsunaki. y Richard, SHAW. **Local disaster risk management in a changing climate: perspectives from Central America.** Primera edición. United Kingdom: Emerald Group Publishing. 2014.

[Http://www.elnuevodiario.com.ni](http://www.elnuevodiario.com.ni). **Suspenden labores de rescate en Guatemala**

<http://ecodiario.eleconomista.es>. **Alud mortal desnuda vulnerabilidad de Guatemala ante fenómenos naturales.**

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – INE –. **Caracterización República de Guatemala, Guatemala. Guatemala, 2010.**

KIESEL, Carola. **Guía para la gestión del riesgo.** San José – Costa Rica: Biblioteca Orton IICA / CATIE Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 2009.

LAVELL, Allan Michael. **Relationship between local community disaster: Risk management and poverty reduction.** San José – Costa Rica: Biblioteca



- LAVELL, Allan Michael. **Relationship between local community disaster: risk management and poverty reduction.** San José – Costa Rica: Biblioteca Orton IICA / CATIE Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 2009
- LAVELL, Allan Michael. **Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades.** México: Universidad Autónoma – Instituto Nacional de Ecología. 2008.
- LUCINI, Barbara. **Disaster resilience from a sociological perspective: Exploring three italian earthquakes as models for disaster resilience planning.** USA: Springer, Science & Business. 2014.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS – ONU –. **Notas de población.** Número 88. U.S.A.: United Nations Publications. 2010.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS – ONU –. **Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina.** U.S.A.: United Nations Publications. 2008.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – ONU –. **Índice para la gestión del riesgo - INFORM.** U.S.A.: United Nations Publications. 2016.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS – ONU –. **Estrategia internacional para la reducción de desastres (EIRD) de las Naciones Unidas.** Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgo de desastres. Ginebra. 2009.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS – ONU –. **Estrategia internacional para la reducción de desastres (EIRD) de las Naciones Unidas.** Informe de la Conferencia Mundial sobre la reducción de los Desastres del 18 al 22 de enero 2005 en Kobe, Hyogo.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE – PNUMA –. **Evaluación de los Ecosistemas del Milenio.** Caracas: PNUMA 2017.
- PAZ, Mario V. **Guatemala, nunca esquivas la ruda pelea. La última línea de defensa.** U.S.A.: AuthorHouse Editores. 2010.
- SOJO, Ana. **Vulnerabilidad social y políticas públicas.** U.S.A.: United Nations Publications. 2004.
- TORRES, Francisco. **Línea de base de la institucionalidad de la gestión del riesgo de desastre y su incorporación en la planificación de desarrollo.** Perú: PREVEN. 2010.



UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME – UNEP – **Geo-3 Global environment outlook**. United States of América, 2015.

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR-URL-. **Proyección de mapa digital coordenales geográficas**, unidad de información estratégica sobre ambiente y sociedad. Guatemala, 2010.

VON HESSE, Milton, Joanna, KÁMICHE. Catherine, DE LA TORRE. y Hongrui, ZHANG. **Diseño del programa presupuestal estratégico de la reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres en el marco del presupuesto por resultados**, Informe final. Perú: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. 1986

Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. 1991

Código Municipal: Decreto No.12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. 2002.

Declaración del milenio Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000

Ley de Coordinadora Nacional para la Prevención de Desastres. Decreto Ley número 109 – 96 del Congreso de la República de Guatemala. 1996.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural: Decreto No.42-2001. del Congreso de la República de Guatemala. 2001.

Ley de Desarrollo Social: Decreto 19-2003. del Congreso de la República de Guatemala. 2003

Ley de idiomas Nacionales: Decreto 19-2003. del Congreso de la República de Guatemala. 2003.

Ley Marco de Sistema Nacional de Seguridad: Decreto 18-2008. del Congreso de la República de Guatemala. 2008

Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente: Decreto No. 68-86. Congreso de la República de Guatemala. 1986.



Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental: Acuerdo Gubernativo No. 23-2003. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala. 2003.