

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**PROCESO DE LA GESTIÓN DE AYUDA Y ASISTENCIA  
HUMANITARIA INTERNACIONAL PARA LA ATENCIÓN DE  
EMERGENCIAS EN CASO DE DESASTRES POR FENÓMENOS  
NATURALES. COMPARACIÓN HURACÁN MITCH (1998) Y  
TORMENTA TROPICAL STAN (2005).**

**TESIS  
PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**POR:  
KELLY CLEMENCIA LILY ARGUETA FLORES**

**AL CONFERIRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE:  
INTERNACIONALISTA**

**GUATEMALA, OCTUBRE 2013**

## **UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

### **RECTOR MAGNIFICO**

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

### **SECRETARIO GENERAL**

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

### **CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

DIRECTORA:	Licda.	Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda.	Mayra Villatoro Del Valle
VOCAL II:	Lic.	Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL III:	Lic.	Jorge Luis Zamora Prado
VOCAL IV:	Br.	Maylin Valeria Montufar Esquina
VOCAL V:	Br.	Román Castellanos Caal
SECRETARIO:	Lic.	Marvin Norberto Morán Corzo

### **TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS**

COORDINADOR:	Licda.	Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADORA:	Licda.	Marconi del Carmen Méndez Muñoz
EXAMINADOR:	Licda.	Claudinne Ogaldes Cruz
EXAMINADOR:	Licda.	Paola Beatriz González Rosales
EXAMINADOR:	Lic.	Mario Augusto Castro Orantes

### **TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS**

DIRECTORA:	Licda.	Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic.	Marvin Norberto Morán Corzo
COORDINADOR:	Lic.	Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic.	Marcio Palacios Aragón
EXAMINADOR:	Lic.	Luis David Winter Luther

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA:** Guatemala, catorce de octubre del dos mil trece.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **PROCESO DE LA GESTIÓN DE AYUDA Y ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN CASO DE DESASTRES POR FENÓMENOS NATURALES. COMPARACIÓN HURACÁN MITCH (1998) Y TORMENTA TROPICAL STAN (2005)**". Presentada por el (la) estudiante **KELLY CLEMENCIA LILY ARGUETA FLORES**, carnet No. 200016435.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Geidy Magali De Mata Médrano  
Director(a) Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
9/myda



## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veinticuatro de septiembre del dos mil trece, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Marcio Palacios Aragón, Lic. Luis David Winter Luther y Lic. Francisco José Lemus Miranda Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **“PROCESO DE LA GESTIÓN DE AYUDA Y ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN CASO DE DESASTRES POR FENÓMENOS NATURALES. COMPARACIÓN HURACÁN MITCH (1998) Y TORMENTA TROPICAL STAN (2005)”**. Presentado por el (la) estudiante **KELLY CLEMENCIA LILY ARGUETA FLORES**, carnet no. **200016435**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

Lic. Francisco José Lemus Miranda  
**Coordinador(a) de Carrera**

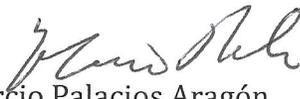


c.c.: Archivo  
8c/ myda.

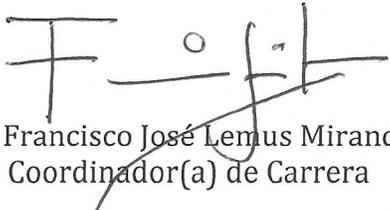


## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veinte de septiembre del dos mil trece, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **KELLY CLEMENCIA LILY ARGUETA FLORES**, carnet no. **200016435**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: **“PROCESO DE LA GESTIÓN DE AYUDA Y ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN CASO DE DESASTRES POR FENÓMENOS NATURALES. COMPARACIÓN HURACÁN MITCH (1998) Y TORMENTA TROPICAL STAN (2005)”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Marcio Palacios Aragón, Lic. Luis David Winter Luther y Lic. Francisco José Lemus Miranda, Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.

  
Lic. Marcio Palacios Aragón  
Examinador

  
Lic. Luis David Winter Luther  
Examinador

  
Lic. Francisco José Lemus Miranda  
Coordinador(a) de Carrera



c.c.: Archivo  
8b /myda.



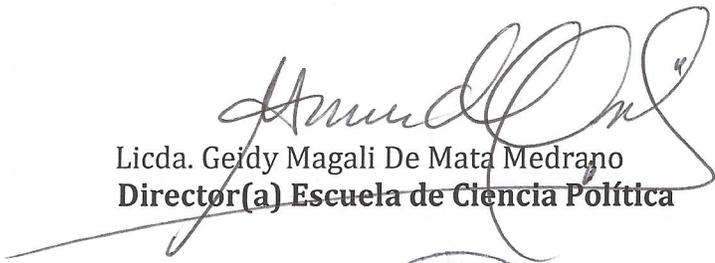
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, diez de septiembre del dos mil trece.....

**ASUNTO:** El (la) estudiante **KELLY CLEMENCIA LILY ARGUETA FLORES**, carnet no. **200016435**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
**Director(a) Escuela de Ciencia Política**



Se envía el expediente  
c.c.: Archivo  
myda/  
7.

Guatemala, Septiembre 10 2013

Licda. Geidy de Mata  
Directora  
Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licda. De Mata:

En atención a la asignación como Asesor de Tesis de la estudiante Kelly Clemencia Lily Argueta Flores, carné nº 200016435, en el tema de investigación denominado **"Proceso de la gestión de ayuda y asistencia humanitaria internacional para la atención de emergencias en caso de desastres por fenómenos naturales. Comparación Huracán Mitch (1998) y Tormenta tan (2005)"**, tengo el honor de dirigirme a usted para manifestarle que desde el momento que se oficializo dicha designación, he tenido a bien orientar y revisar el trabajo de investigación.

El informe en referencia cumple con los requisitos exigidos por la Escuela de Ciencia Política y la Universidad de San Carlos de Guatemala en lo referente a tesis de grado. En tal virtud, emito el **Dictamen Favorable** para que se pueda continuar con el trámite respectivo.

Sin otro particular me es grato suscribirme,

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Lic. H. Dennys Mira Sandoval  
Asesor  
Escuela de Ciencia Política

Recibido  
14/10/2013  


**Universidad de San Carlos de Guatemala  
Escuela de Ciencia Política**

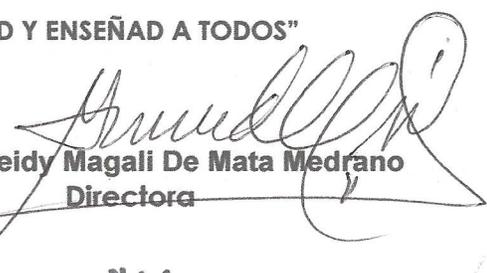
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:**  
Guatemala a los veinticuatro días del mes de febrero del dos mil diez-----

**ASUNTO: el (la) estudiante KELLY LILY ARGUETA  
FLORES, Carnet No. 200016435, Continúa Trámite Para  
la realización de su Examen de tesis.**

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase al (la) Asesor (a) de Tesis, Licda. Claudinne Ogaldes, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
Directora

Se regresa expediente completo  
c.c. archivos  
myda/  
5.



**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Escuela de Ciencia Política**

Guatemala, 22 de febrero del 2010

Licenciada  
Geidy Magali De Mata Medrano  
**Directora, Escuela de Ciencia Política**  
**Universidad de San Carlos de Guatemala**

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del o (la) estudiante **KELLY LILY ARGUETA FLORES, carné No. 200016435** titulado "**PROCESO DE LA GESTION DE AYUDA Y ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL PARA LA ATENCION DE EMERGENCIAS EN CASO DE DESASTRES POR FENOMENOS NATURALES. COMPARACION HURACAN MITCH (1998) Y TORMENTA TROPICAL STAN (2005)**". El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Jorge Arriaga  
**Coordinador Area de Meteorología**



Archivos  
Se regresa Expediente completo  
myda/  
4/.

**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Escuela de Ciencia Política**

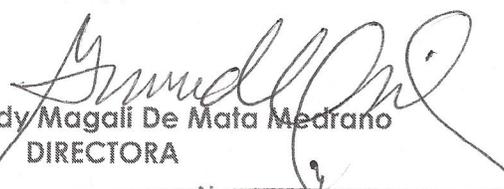
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:  
Guatemala, doce de febrero del dos mil diez-----

**ASUNTO:** El (a) estudiante: **KELLY LILY ARGUETA FLORES**, carnet No. **200016435**, continúa trámite para la realización del Examen de Tesis.

1. Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte de la Coordinador (a) de la Carrera, **Licda. Ruth Jácome de Alfaro**, pase al Coordinador de Metodología, **Lic. Jorge Arriaga** para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
**Licda. Geidy Magali De Mata Medrano**  
**DIRECTORA**

Se envía el expediente  
c.c. Archivos  
myda.  
3/



**Universidad de San Carlos de Guatemala**  
**Escuela de Ciencia Política**

Guatemala, 10 de febrero del 2010

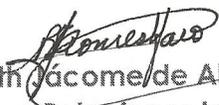
Licenciada  
Geidy Magali De Mata, **Directora**  
**Escuela de Ciencia Política**

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **"PROCESO DE LA GESTION DE AYUDA Y ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL PARA LA ATENCION DE EMERGENCIAS EN CASO DE DESASTRES POR FENOMENOS NATURALES. COMPARACION HURACAN MITCH (1998) Y TORMENTA TROPICAL STAN (2005)"**. Presentado por el (la) estudiante **KELLY LILY ARGUETA FLORES** Carné No. **200016435** puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
Licda. Ruth Jácome de Alfaro  
Coordinadora Area Relaciones Internacionales

Se regresa expediente completo.

c.c.: Archivo  
myda.

2



**Universidad de San Carlos de Guatemala  
Escuela de Ciencia Política**

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:**

Guatemala, tres de febrero del dos mil diez-----

**ASUNTO:** La estudiante: **KELLY CLEMENCIA LILY ARGUETA FLORES,**  
**Carnet No. 200016435** inicia trámite para la REALIZACIÓN  
DE SU EXAMEN DE TESIS

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados.
2. Se traslada al (a) Coordinador (a) de la Carrera correspondiente Licda. Ruth Jácome de Alfaro, para que acepte el tema de Tesis planteado.
3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

  
**Licda. Geidy Magali De Mata Medrano**  
**DIRECTORA**

Se envía el expediente completo.

myda

1/



## DEDICATORIA

- A MI ADORADO HIJO: André por ser el regalo más valioso que Dios me ha dado.
- A MI PADRES: Clemencia Lily Flores, Blanca de Pinzón, Oscar Pinzón, Marta Ramírez por todo su amor, esfuerzo y sacrificio en todos estos años, y a mi padre Clemente Flores (QED) que sé que está orgulloso de mi logro.
- A MIS HERMANOS: Jenifer y Oscar Emilio, por quererme y apoyarme siempre.
- A DOUGLAS URETA: Por ser mi inspiración para ser mejor cada día, dándome ánimos de fuerza y valor para seguir adelante. Gracias por ser parte de mi vida.

## AGRADECIMIENTOS

A DIOS: Por haberme permitido llegar hasta este punto de mi vida, gracias por todas tus bendiciones.

A MIS AMIGOS: Alejandra, Carlitos, Lesli, Sucely, Lorena, Sarita, Carmencita, Genry, Carlos R., Rosita, Marlon, Isaí, en especial a Lizzette Campos, por su apoyo incondicional y por compartir conmigo buenos y malos momentos. Los quiero mucho.

A MIS PROFESORES: Lic. José Luis Domínguez (QED), Lic. Francisco Lemus, Lic. Dennis Mira, Lic. Marcio Palacios, Lic. David Winter por su amabilidad, buena disposición, paciencia, y por el tiempo que me dedicaron para que este trabajo culminara exitosamente, mi agradecimiento sincero.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Y A LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA:

Por haber permitido adquirir los conocimientos necesarios que me permiten desarrollarme como profesional y de esta forma contribuir a la sociedad.

# INDICE

Contenido	Página
Introducción.....	i
<b>CAPITULO I</b>	
<b>1. Aspectos Teórico-Methodológicos.....</b>	<b>1</b>
1.1 Teoría del Estructural-Funcionalismo.....	5
<b>CAPITULO II</b>	
<b>2. Antecedentes de Desastres Suscitados en Guatemala.....</b>	<b>11</b>
2.1 Huracán Mitch.....	15
2.2 Tormenta Tropical Stan.....	17
2.3 Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres.....	19
2.4 Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC.....	22
2.5 Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.....	24
<b>CAPITULO III</b>	
<b>3. Marco Legal de Gestión de Reducción de Riesgo a Desastres.....</b>	<b>29</b>
3.1 Constitución Política de la República de Guatemala.....	29
3.2 Decreto Ley 109-96 de CONRED.....	29
3.3 Marco de Acción de Hyogo.....	31
3.4 Ley de Desarrollo Social y Población.....	31
3.5 Objetivos del Milenio.....	32
3.6 Resolución 2816 de la Asamblea de la ONU.....	33
3.7 Declaración de París.....	35
3.8 Plan Regional de Riesgo a Desastre.....	37

3.9 Política Centroamericana de Reducción de Riesgo a Desastres.....	38
--	----

## **CAPITULO IV**

<b>4. Análisis de actores de la Cooperación Internacional en el tema de desastres.....</b>	<b>41</b>
4.1 La Cooperación Internacional.....	41
4.2 La Cooperación Internacional y sus diferentes tipos.....	43
4.3 La Cooperación Internacional en Guatemala.....	44
4.4 La Cooperación Internacional como respuesta a un desastre por fenómeno natural.....	46
4.5 Organismos del Sistema de Naciones Unidas involucrados en el tema de los desastres naturales.....	48
4.6 Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante desastres.....	50

## **CAPITULO V**

<b>5. Procedimientos para la gestión de Asistencia y Ayuda Humanitaria Internacional.....</b>	<b>52</b>
5.1 Asistencia Humanitaria Internacional.....	53
5.2 Ayuda Humanitaria Internacional.....	54
5.3 Proyecto Esfera (Sphere Project), Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de respuesta humanitaria en caso de desastres.....	55
5.4 Proceso de gestión de ayuda y asistencia internacional en Guatemala ..	56
5.5 Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria-CCAH.....	59
5.5.1 Papel del CCAH dentro del Centro de Operaciones de Emergencia de CONRED.....	62

## CAPITULO VI

<b>6. Análisis de Resultados de Entrevistas.....</b>	<b>65</b>
CONCLUSIONES.....	79
BIBLIOGRAFIA.....	80
GLOSARIO DE TERMINOS.....	84
ANEXOS.....	87

## INTRODUCCION

La región centroamericana está rodeada por los océanos Pacífico hacia el oeste y Atlántico al este, su geografía se define por las diferentes amenazas que lo caracterizan: hidrometeorológicas, geológicas, vulcanológicas, tectónicas, sequías, incendios forestales y otros. Debido a estas características esta región es una de las más propensas y con mayor probabilidad en el mundo de ocurrencia de desastres lo que se combina con las amenazas socio-naturales y antropogénicas.

Guatemala además de ser un país multiétnico, multi-lingüe y pluri-cultural es un país multi-amenaza y multi-riesgo muestra de ello las erupciones volcánicas y terremotos que se han suscitado a lo largo de la historia como (erupción del volcán Santa María en 1902 y terremoto de 1976 con alrededor de 7,000 y 25,000 muertos, respectivamente). Mostrando escenarios de riesgo y desastres lo cual se confirma con dramáticos números en pérdidas y daños.

Según se declaró en Durban, Sudáfrica, donde se realizó en el 2011 la Conferencia Mundial de Cambio Climático, Guatemala es el segundo país del mundo más afectado por el cambio climático, está por debajo de Bangladesh y arriba de Colombia. Las catástrofes que han impactado la región en los últimos años como el Huracán Mitch en 1998 y Tormenta Tropical Stan en el 2005 causaron enormes daños en términos de pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales evidenciando la vulnerabilidad de la región.

Debido al aumento en la frecuencia con que se presentan los desastres y la complejidad de estos en el territorio guatemalteco, se ha hecho necesario acudir a la comunidad internacional para obtener recursos externos por atender a la población afectada por un desastre, ya que la capacidad de respuesta nacional ha sido insuficiente para afrontar tal situación.

Con ello se ha evidenciado que las capacidades nacionales y la tradicional forma de recibir la ayuda internacional son superadas por la profundidad del impacto socioeconómico y las consecuencias que esto conlleva para el desarrollo del país. La falta de coordinación y de procedimientos para el ingreso y egreso de la ayuda al país, solo atrasa la atención que se le puede brindar a la población afectada por los desastres de manera inmediata, al no contar con un instrumento adecuado, con reglas y estipulaciones acorde al país no se podrá proporcionar una respuesta oportuna de acuerdo a las necesidades que se presentan en una emergencia.

En Guatemala no se ha logrado la legalización de instrumentos adecuados para manejar los recursos provenientes de otros países; sin embargo debido a todos estos fenómenos que generan cambios agresivos en nuestro planeta es necesario estar preparados ante cualquier evento que nos pueda afectar, contar con herramientas eficientes de trabajo que faciliten la gestión de los recursos externos, realizar planes nacionales de respuesta que integren la preparación, prevención, mitigación de desastres con base en una estructura institucional funcional que involucre a todos los sectores relacionados con la gestión reducción de riesgo a desastres, y así disminuir la pérdida de vidas humanas, económicas, entre otros.

Es por ello que la presente tesis pretende analizar los procedimientos para la gestión de ayuda y asistencia humanitaria internacional en atención de emergencias en caso de desastres por fenómenos naturales en Guatemala, haciendo una comparación entre el Huracán Mitch (1998) y Tormenta Tropical Stan (2005), demostrando que contar con procedimientos adecuados y apropiados para recibir los recursos provenientes de otros países facilitan y agilizan la entrega de la ayuda siendo esta aprovechada adecuadamente y logrando que respondan a solicitudes hechas por el país, reduciendo el riesgo de perder la misma o que se quede varada en puntos fronterizos.

Esta investigación consta de seis capítulos, desarrollados de la siguiente manera: en el capítulo I, se desarrollan los aspectos *teórico-metodológicos* de la investigación,

presentando la importancia del problema a nivel nacional que permite evidenciar la justificación para realizar este análisis, demostrando que una vez sea superada la capacidad nacional de respuesta y se deba acudir a realizar un "llamamiento internacional", es necesario contar con un instrumento y legislaciones apropiadas donde se estandaricen las acciones de las instituciones del Estado que intervienen en la gestión de la ayuda y asistencia humanitaria internacional, así también se describen los objetivos y las técnicas de investigación utilizadas para alcanzar los objetivos planteados.

El segundo capítulo aborda los *antecedentes* mencionando algunos de los desastres que han afectado a Guatemala en los últimos años, así como los actores involucrados partiendo desde lo general a lo específico en el tema de Gestión de Reducción de Riesgo a Desastres, esto a través de analizar los mecanismos que la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado CONRED, como ente coordinador de las instituciones del sistema nacional y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central –CEPREDENAC- como institución regional que forma parte de la instancia regional del Sistema de Integración de Centro América -SICA-, han desarrollado para avanzar en la problemática de la gestión de ayuda y asistencia humanitaria internacional.

En el tercer capítulo se expone la importancia del *marco legal* en que se basa CONRED para poder actuar en el territorio guatemalteco así como el compromiso de servir a la sociedad cumpliendo la función de coordinadora y con ello producir una cultura de reducción de vulnerabilidades y de reacción inmediata frente a fenómenos naturales que podrían afectar a la población.

Seguidamente en el capítulo cuarto se analizan los *actores de la cooperación internacional* en el tema de desastres y el rol tan importante de ésta, en las etapas del antes, durante y después de una emergencia, así también se hace mención de

los organismos del Sistema de Naciones Unidas que están involucrados en el tema de los desastres naturales.

En el capítulo quinto se exponen los procedimientos existentes para la gestión de asistencia y ayuda humanitaria internacional en caso de desastres. Y para finalizar, el capítulo sexto contiene el análisis de los resultados de las entrevistas realizadas a expertos en el tema de la investigación, y en base a lo analizado se procede a realizar ciertas conclusiones con el fin de demostrar la importancia de contar con herramientas y procedimientos adecuados para la gestión y administración de la ayuda y asistencia humanitaria, evidenciando esto a través de dos diferentes desastres ocurridos en Guatemala con diferentes fechas y afectados, en los cuales el ente rector ha dado importantes pasos en los últimos años para mejorar tales herramientas y así lograr eficientizar la ayuda y asistencia humanitaria.

# CAPITULO I

## 1. ASPECTOS TEORICO-METODOLOGICOS

La región centroamericana por su localización se convierte en un área vulnerable de alto riesgo a que suceda un desastre, poniendo en peligro permanente a su población a eventos tales como inundaciones, deslaves, sismos, erupciones volcánicas, etc.

Guatemala al igual que otros países de la región cuenta con una institución rectora del tema de Gestión de Reducción de Riesgo de Desastres denominada CONRED, sin embargo al analizar los eventos que a través de los años han impactado este territorio, se evidencia que las instituciones que actúan cada vez que sucede un desastre y que tal evento rebasa la capacidad nacional de respuesta es rebasada, se hace necesario acudir a la ayuda internacional, demostrando deficiencias en cuanto a los procesos para recibir dichos recursos ya que al no estar plasmados en un manual ni legalizados por la máxima autoridad de las instituciones encargadas de dar ingreso al país a las donaciones (MAGA, MINEX, SAT, SEGEPLAN, etc.), estos no son utilizados con la responsabilidad que debería hacerse para brindar una atención adecuada a la población afectada.

Muestra de ello con el paso del *Huracán Mitch*, en 1998 en el territorio, se evidenció la poca preparación que se tenía para recibir recursos externos ya que en aquella ocasión se mostró un gran desorden en cuanto al manejo de la ayuda, recibiendo recursos que no son adecuados ni oportunos para la población guatemalteca, dejando al descubierto una mala distribución y utilización de la misma, adicional a esto se usaron formatos muy confusos e imprecisos para el tipo de emergencia que se presentó en esa oportunidad. La información no fluyó de manera adecuada por lo que estaba dispersa ni centralizada a pesar de que CONRED, quien es el ente rector

en coordinación de emergencias, no contaba con un mecanismo de coordinación que facilitará la recepción de ayuda al país.

Las instituciones encargadas de facilitar el ingreso de la ayuda al país no conocen los procedimientos internos de la institución que representa por lo que complica seguir los pasos adecuados para recibir a tiempo dicha ayuda, y demostró que este tema no era tomado con gran importancia, se pudo observar también la falta de interés a nivel político para poder legalizar una herramienta adecuada para recibir ayuda internacional lo cual repercutió que el procedimiento fuera lento y complejo.

Tomando en cuenta lo anterior, y con el fin de hacer más eficiente y eficaz el manejo de la cooperación es necesario contar con herramientas y regulaciones que contengan todos los pasos a seguir para recibir adecuadamente la ayuda internacional, actualizándola constantemente conforme se den los cambios de regulaciones y que cuente con el respaldo político necesario para su obligatoriedad.

Es por ello que el fundamento y objetivo general de esta investigación es determinar la relevancia que tiene contar con herramientas, regulaciones y leyes adecuadas en el proceso de la gestión de la ayuda y asistencia humanitaria internacional para la atención de emergencias en caso de desastres por fenómenos naturales, tomando como ejemplo las emergencias ocurridas por el Huracán Mitch 1998 y la Tormenta Tropical Stan en 2005.

Así también se persiguen varios objetivos específicos entre ellos:

1. Describir el rol tan importante que ha desempeñado la ayuda y asistencia humanitaria cuando los países se ven afectados por acontecimientos inesperados que causan desastres.
2. Documentar los avances que se han dado desde la creación del Manual de CCAH, en el caso de Huracán Mitch en el año 1998 y la Tormenta Tropical Stan en el año 2005.

3. Describir el proceso de la creación y funcionamiento del Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria –CCAH- a cargo de CONRED.
4. Determinar el papel de Guatemala dentro del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, así como los avances que se han dado sobre el tema de la Gestión de Reducción de Desastres por parte de la Organización de Naciones Unidas.

La respuesta ante los desastres ocurridos en el país generalmente se ha basado en acciones emergencistas encaminadas a responder a los eventos a través de acciones de primera respuesta como de reconstrucción y rehabilitación, por lo que puede señalarse el predominio de la ayuda y asistencia humanitaria, que si bien es de suma importancia ante este tipo de eventualidades, no permite la solución total a la problemática evidenciada; ya que su objetivo primordial, en caso de origen natural, regularmente persigue asegurar la provisión de suministros a las poblaciones afectadas hasta que pueda restablecerse la actividad productiva y las condiciones de vida normal.

Estos desastres muchas veces superan las capacidades, lo que les imposibilita poder enfrentarlos por si solos, por esto es que es necesaria la intervención internacional para apoyar a las víctimas.

La investigación se centra en conocer los avances en el proceso de la gestión de ayuda y asistencia humanitaria internacional para la atención de emergencias, la cual constituye una relación de esfuerzos de países e instituciones que trabajan para prevenir y mitigar los efectos de los desastres por fenómenos naturales.

Como parte fundamental del estudio de las Relaciones Internacionales, los Estados que forman parte de las Naciones Unidas, en los últimos años han procurado dar solidez a un fondo de emergencia y a un vínculo de cooperación multilateral

destinado a prestar una ayuda rápida y eficaz a los países que sufran cualquier tipo de desastre de origen natural.

Otro elemento para la realización de este trabajo, es resaltar el involucramiento de los países así como de las instituciones y organizaciones no gubernamentales en la ayuda humanitaria ante cualquier evento adverso que pueda presentarse y se convierta en desastre, muestra de ello son los convenios y acuerdos firmados de cooperación para la prevención y atención de los desastres naturales entre otros, además de que la ayuda humanitaria es una de las actividades básicas de las Naciones Unidas.

Para el desarrollo del presente estudio, se expresa la metodología utilizada y se plantean los elementos que intervinieron en su análisis, se expone qué y cómo se hizo para llegar a los resultados finales.

En principio debe resaltarse que la investigación presentada es descriptiva de tipo documental, debido a que detalla conceptos y normativas utilizados en el tema de Gestión de Reducción de Riesgo a desastres, incluyendo las políticas consideradas por el Estado guatemalteco en el tema en mención a nivel internacional.

Para recopilar información, fue necesario realizar una investigación bibliográfica y documental, por lo que se obtuvo información de las principales instituciones involucradas en el objeto de estudio, así como de informes de los resultados obtenidos durante las emergencias de Huracán Mitch (1998) y Tormenta Tropical Stan (2005).

Por medio de la biblioteca de CONRED, ente responsable de la coordinación de las instituciones cuando se presenta una emergencia, se obtuvo información relevante en materia de políticas, así como de estudios técnicos, revistas y libros emitidos por instituciones civiles que analizan el tema de Gestión de Reducción de Riesgo a Desastres incluyendo a organizaciones tales como Naciones Unidas, instancia encargada de velar por el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Con el fin de profundizar aún más en la problemática se realizaron entrevistas a expertos en el tema de mecanismos para el manejo de de ayuda y asistencia humanitaria internacional así como de representantes de diferentes instituciones que se especializan en el tema del manejo de procedimientos que se aplican en Guatemala para la solicitud y manejo de la ayuda internacional que se recibe cuando sucede un desastre provocado por un fenómeno natural, siendo las siguientes personas (Walter Wintzer de CEPREDENAC, Edwin Sáenz de la Unidad de Gestión de Riesgo del MSPAS, Arquitecto Erick Uribio de CONRED, Ing. Guillermo Ericastilla de la SAT, Inés Camas de REDHUM, Abraham Vela SOSEP, Arquitecto Luis Ovando de SEGEPLAN), el objetivo era conocer el punto de vista de los expertos en la aplicación de instrumentos que facilitan una coordinación eficaz de las donaciones recibidas así como las experiencias de estos en los eventos de Hucarán Mitch y Huracán Stan, como otros eventos que han solicitado la aplicación de instrumentos que han facilitado el ingreso de donaciones internacionales al país.

### **1.1 Teoría del Estructural-funcionalismo**

Las experiencias obtenidas por los diferentes eventos suscitados en el territorio guatemalteco, entre los años de 1998 y 2005 muestran que hay necesidad de integrar un mecanismo coordinado, sustentado y regulado para la respuesta ante desastres.

Es innegable el hecho que cuando existe la posibilidad de un desastre en la región los países centroamericanos deban verse comprometidos tanto para responder ellos mismos, así como, para apoyar a otro país. En ambos casos se requiere una metodología que permita a los países desempeñar el rol de país asistente, afectado o de tránsito, al mismo tiempo que es necesario sistematizar dicha asistencia a fin de que ésta sea oportuna, eficaz y efectiva.

Es por ello que en los últimos años se han diseñado estrategias de asistencia mutua en situaciones de desastres dirigidas a promover un marco de acciones concretas para la coordinación de la asistencia humanitaria y la cooperación horizontal entre los países para el manejo de desastres, para lo cual se impulsó un proceso de estructuración de manuales de procedimientos de cancillería y de coordinación para el manejo de desastres.

Como resultado de dichas coordinaciones se creó el Manual Regional de Procedimientos de las Cancillerías en Casos de Desastres, que fue aprobado como parte del Mecanismo Regional de Ayuda mutua ante Desastres por la comisión de seguridad de Centroamérica. Para Guatemala, este manual es la base para la creación del Centro de Coordinación de Asistencia y Ayuda Humanitaria –CCAH-, dicha herramienta es organizada por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado.

Aún cuando la asistencia internacional ha sido concebida para apoyar los esfuerzos de asistencia de los países, ésta manejada inadecuadamente puede convertirse en un serio problema, por esa razón se debe contar desde la fase de la preparación con un sistema que garantice al máximo que la asistencia prestada sea la que el país demanda, y que ésta, no cause problemas adicionales a los propios originados por la respuesta al desastre.

El Centro de Coordinación de Asistencia y Ayuda Humanitaria –CCAH- es un mecanismo de coordinación que integra instituciones de diferentes niveles (sectoriales y nacional) y donde participan instituciones y organismos públicos, privados, académicos, de socorro, militares y otras; estos son coordinados por el ente rector del manejo de la emergencia de cada país y/o cancillería, a través del responsable del área de cooperación internacional. Por lo general es el enlace oficial de cada país integrante del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.

En la temática de Gestión de Riesgo “un sistema se define como redes de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, relacionadas, coordinadas e integradas bajo una visión de desarrollo humano, con enfoque de gestión local de riesgo, o como un conjunto de instituciones y organizaciones interconectadas e interactuantes en función de un objetivo común, en este caso: La gestión local del riesgo”. (Proyecto de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional, 2004).

El funcionamiento del sistema depende no solo de las características aisladas de sus componentes y la manera como se relacionan, sino de la manera con que el sistema funciona como un todo, concibe los riesgos y desastres y por ende se aproxima a la búsqueda de soluciones que tengan como objetivo su reducción.

En este caso desarrollaré la investigación en el estructural funcionalismo el cual se caracteriza por su dinamismo en función de las partes, específicamente al que predomina en el Centro de Coordinación de Asistencia y Ayuda Humanitaria –CCAH– con el rol de cada una de las instituciones que forman parte del centro que coordinan de manera adecuada para brindar una solución favorable.

La efectividad del sistema y de sus partes o componentes, está determinada por una red o telaraña de vínculos o relaciones. Una red que funciona a manera de un diagrama de flujo de relaciones o como un mapa activo y no simplemente como una estructura rígida. Es por ello que el funcionamiento del sistema que determina al Mecanismo del CCAH depende de las características de cada institución que lo conforma, de cómo se relacionan entre sí y de cómo coordinan y se articulan para lograr un objetivo.

Como bien lo menciona, Talcott Parsons, Sociólogo de los Estados Unidos, el funcionalismo estructural, asegura que las sociedades tienden a la autorregulación, así también como a la interrelación constante de todos sus elementos (valores,

metas, funciones, etc.). Esta teoría supone que los individuos actúan de una manera racional seleccionando los medios más adecuados para alcanzar un fin.

Es por ello que las instituciones no son ajenas a la racionalidad; conviven con los medios y los fines. Si el fin de la estructura en general es el mantenimiento del orden social, todas las instituciones y acciones de los sujetos se corresponderán con este fin. No es posible concebir el funcionamiento de un sistema y la sostenibilidad de un proceso sin una participación activa de los actores sociales involucrados.

Al hablar de la implementación del estructural funcionalismo -en el cual me apoyaré para realizar mi investigación-, es necesario mencionar qué significa este término: el *“estructural funcionalismo integra un conjunto de conceptos explicativos, que tienen como finalidad establecer la relación que se constituye dentro de los diversos elementos que conforman un sistema lógicamente articulado.”* (Ortiz, 1996, pp. 106-107) además plantea que el propósito de la sociedad es el mantenimiento del orden y la estabilidad social, y que la función de las partes de una sociedad y el modo en que éstas están organizadas, la estructura social, serviría para mantener ese orden y esa estabilidad.

Esta teoría supone que los elementos de una determinada estructura social son interdependientes entre sí y que una variación de alguno de ellos, repercute en los demás, de acuerdo a esta investigación sobre el Proceso de la gestión de ayuda y asistencia humanitaria internacional para la atención de emergencias en caso de desastres por fenómenos naturales el cual está desarrollado en el Manual del CCAH, el cual está integrado por entidades gubernamentales y no gubernamentales que funcionan entre sí de manera coordinada para que se cumpla con los objetivos establecidos, es por ello que es vital trabajar conjuntamente en base a un orden de carácter estructural, en donde las entidades se relacionan entre ellas haciendo funcionar el sistema, generando resultados positivos a largo plazo, a medida que la sociedad crece y se desarrollo a niveles más complejos de organización.

Esta teoría se fortalece en lo dispuesto por las Naciones Unidas a través de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, en su sesión celebrada del 18 al 29 de enero de 2005 (celebrada en Kobe, Japón) en la que se aprobó el “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015”, donde establece entre sus objetivos fortalecer y adaptar el actual programa interinstitucional de formación en gestión de situaciones de desastre conforme a una visión estratégica interinstitucional común y un marco para la gestión del riesgo de desastres que englobe la reducción de los riesgos, la preparación, la respuesta y la recuperación.

A los estructural-funcionalistas les interesa explicar el mantenimiento del sistema, su operatividad, su funcionalidad, ya que la sociedad es un sistema que produce permanentemente los medios (estructura) que garantizan las condiciones para su subsistencia (funciones). (Arroyo, 2001)

El teórico Bronislaw Malinowski, fundador de la corriente antropológica conocida como Funcionalismo se basaba en la idea de que “cada uno de los componentes e instituciones sociales se relacionan entre sí dentro de un sistema en el que cada uno tiene una función y, por tanto, este sistema está totalmente organizado” (Agreda, 2005). Con lo antes mencionado, queda claro que un sistema se forma de una estructura en el que cada una de las partes desempeña funciones esenciales para la formación del todo en el que debe existir armonización para que funcione, ya que cuando una de las partes varía, esto repercute en las demás partes que lo conforman. Para Malinowski, no es sólo el individuo el que depende del grupo, sino que también el grupo y sus miembros dependen del desarrollo del conjunto material. Hay una interacción entre cómo el individuo satisface sus necesidades en la sociedad y cómo la sociedad va evolucionando dando satisfacción a todas esas necesidades.

Es fundamental resaltar dentro de este funcionalismo y apoyo al sistema nacional, el papel del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central -CEPREDENAC-, cómo un organismo regional de carácter

intergubernamental, perteneciente al Sistema de Integración Centro Americano - SICA- como Secretaría Especializada, el cual ha sido creado por leyes nacionales en los países de Centroamérica, con el mandato de promover actividades, proyectos y programas que conduzcan a la reducción de riesgos a desastres que provoquen pérdidas humanas y económicas causadas por los factores socio-naturales, además de promover y coordinar la cooperación internacional y el intercambio de información, experiencias y asesoría técnica y científica en materia de prevención, mitigación, atención y respuesta de desastres.

Este marco teórico llevó a subrayar la superioridad del sistema sobre sus componentes y destacar las funciones integradoras que hacen posible el funcionamiento.

## CAPITULO II

### 2. ANTECEDENTES DE DESASTRES SUSCITADOS EN GUATEMALA

Los desastres naturales tienen enormes consecuencias para las personas que los sufren puesto que además de cobrar vidas, también dan lugar a pérdidas materiales, medios de producción y generación de ingresos e infraestructura, las cuales afectan la capacidad de subsistencia y recuperación de los sobrevivientes. “Aproximadamente el 75% de la población mundial vive en zonas que han sido azotadas, al menos una vez entre 1980 y 2000, por un terremoto, un ciclón tropical, una inundación o una sequía.” (CEPAL, 1999)

Históricamente la región centroamericana ha mostrado índices elevados de riesgo a desastres, tanto por su ubicación geográfica, como por estar sujeta a los sucesos climáticos de la estación ciclónica del Océano Pacífico y a la temporada de huracanes en el Atlántico.

A través de los años Guatemala ha sido afectada por los efectos de los desastres naturales, sin embargo debido a su impacto algunos son los que destacan en su historia, por ejemplo, los huracanes y los terremotos han sido los fenómenos naturales que más han perjudicado, debido a que han generado gran destrucción y miles de muertes al asociarse con los principales problemas socioeconómicos del país.

De acuerdo a una investigación realizada por el Centro de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura, los desastres más importantes ocurridos en Guatemala entre 1530 y 1986 han sido principalmente temblores, inundaciones, derrumbes, ya que estos fenómenos se manifiestan con recurrencia en mayor o menor grado, otro tipo de desastres como los terremotos y erupciones volcánicas ocurren en forma menos recurrente. (Gándara, 1991)

Por ejemplo, la capital guatemalteca fue trasladada dos veces debido a su destrucción. El asentamiento en el valle de Almolonga fue arrasado en septiembre de 1541 por una gran avalancha de material que descendió de las faldas del Volcán de Agua, y la posteriormente fundada ciudad de Santiago de los Caballeros, en el valle de Panchoy (hoy La Antigua Guatemala), fue abandonada finalmente en 1775, después de sufrir constantes calamidades por erupciones volcánicas y fuertes sismos, que culminaron con el terremoto de Santa Marta, en 1773. La nueva ciudad de Guatemala se fundó a unos 45 km de distancia de La Antigua Guatemala, en un valle que era supuestamente más seguro por la mayor lejanía del volcán de Fuego, ya que se creía que los temblores y terremotos fueron provocados por el volcán que hasta el día de hoy es uno de los que se encuentra activo. A pesar de ser trasladada la nueva capital se encuentra expuesta a la amenaza sísmica existente en el territorio guatemalteco lo que ha provocado los terremotos catastróficos de 1917-1918 y 1976, que la destruyeron en gran parte.

Sin duda uno de los eventos que más daños ha causado es el terremoto del 4 de Febrero de 1976, sismo con magnitud 7.5 grados, que provocó 23,000 muertos, con casi 80,000 heridos, dejando a más de un millón de personas sin vivienda. Las pérdidas alcanzaron según estimaciones los 2.2 millones de dólares. Dicho acontecimiento marcó el paso sobre las acciones que debían seguirse para reducir riesgos en los asentamientos humanos.

El Huracán Fifí, se presentó en septiembre de 1974, afectando las costas centroamericanas con fuertes vientos e inundaciones lo que produjo destrucción en viviendas e infraestructura social en las zonas marginales.

En el año 1998, el país fue azotado por el Huracán Mitch, del 26 de Octubre al 1 de Noviembre, presentando inundaciones, deslizamientos, derrumbes en las carreteras principales así como muertes, y pérdidas en la infraestructura del país valoradas en millones de dólares, este evento a la vez evidenció la poca preparación con que se cuenta para la reducción de desastres naturales en nuestro país, así como la falta de

coordinación institucional para manejar la ayuda y asistencia internacional que se recibió en aquel tiempo.

En resumen durante el período 1902-2005 ocurrieron 62 desastres naturales en Guatemala afectando aproximadamente a seis millones de personas. Del total de estos desastres, el Terremoto en 1976, el Huracán Mitch en 1998 y la Tormenta Stan en 2005 son los que más víctimas han dejado. (CEPAL, 2005)

Dentro de ese contexto, surgió el Comité Nacional de Emergencias –CONE- en 1969 como instancia tenía la finalidad de dar atención a una emergencia y de asistencia a la población en caso de desastres. Posteriormente surgió la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- en 1996 la cual fue creada como la entidad encargada de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños derivados de la presencia de los desastres, por el Decreto Ley 109-96 del Congreso de la República.

En las últimas dos décadas el número de desastres relacionados con el clima se han multiplicado mundialmente por cuatro, al pasar de 120 en promedio al año a unos 500. (Grupo Regional Interagencial del Riesgo, Emergencia y Desastres de América Latina y el Caribe, 2008)

Debido a la alta ocurrencia de desastres en el país se hizo necesario contar con un instrumento que facilitara el ingreso de cooperación para la respuesta a un desastres, es por ello que en octubre de 1999, durante la XX Cumbre de los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Primer Vicepresidente de Panamá, acompañados del Vicepresidente de la República Dominicana y el Primer Ministro de Belice, se instruyó el establecimiento de mecanismos de acción conjunta, transparente y participativos, en el terreno de la prevención de riesgos y mitigación de desastres, con el apoyo de las instituciones regionales y nacionales correspondientes.

Como resultado se elaboró el "Mecanismo de Cooperación Coordinada para la Respuesta ante Desastres" aplicable para Centroamérica, Belice y República Dominicana, así también se creó el "Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria - CCAH-" para Guatemala y en el resto de países centroamericanos, este pretende orientar la toma de decisiones y el manejo de la información para coordinar y facilitar el ingreso o egreso de la asistencia y la ayuda humanitaria que el país requiera en situaciones de calamidad pública.

Siendo así en febrero del 2003, la SE-CONRED contó con el apoyo de la Oficina de los Estados Unidos para Desastres en el exterior (OFDA), el Programa de Asistencia Humanitaria del Comando Sur (HAP) y El Centro para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) para la publicación del Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria -CCAH-, el cual fue validado en el marco de la realización del simulacro de búsqueda y rescate en espacios colapsados (BREC) y en el Simulacro Nacional de Terremoto, promovidos por la SE-CONRED en el año 2004.

El CCAH se activó en tiempo real por primera vez en octubre del 2005, cuando la Tormenta Tropical Stan afectó gran parte del territorio nacional. Esta experiencia obtenida durante la primera activación del mecanismo en una situación real, impulsó a la SE-CONRED a iniciar un proceso de revisión y adecuación del manual.

En la actualidad el tema de los desastres ha tomado gran importancia debido al aumento de estos en el planeta. Guatemala por su lado ha impulsado a través de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres la "Política Nacional de Reducción de Riesgo a Desastres", a partir de iniciativas como la conformación de Unidades de Gestión de Riesgos en las instituciones gubernamentales, y la elaboración de normas de uso obligatorio mediante acuerdos Gubernativos. Sin embargo a pesar de que fue aprobada por el Consejo Nacional de Desastres no ha sido legalizada por el gobierno en turno lo que no la hace de aplicación obligatoria en el país.

No obstante se ha fortalecido la implementación de una cultura de prevención de desastres para los guatemaltecos a través de la difusión de información en base a una estrategia de comunicación que abarca las áreas más vulnerables del territorio, así mismo capacitando y empoderando a las autoridades en el rol que juegan cuando se toman decisiones en caso de emergencia.

## **2.1 Huracán Mitch**

Considerado como el peor desastre natural ocurrido en la historia de Centroamérica y como una de las mayores catástrofes fue lo que provocó el huracán Mitch en octubre de 1998, causó enormes daños en términos de pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales e incrementó los niveles de pobreza del país.

La intensidad de tal fenómeno alcanzó la categoría de V (Insivumeh, 1998), y se manifestó por medio de lluvias y vientos intensos (hasta 300km/h entre el 26 y 27 de octubre), los cuales ocasionaron lluvias torrenciales, inundaciones, y deslizamientos.

A pesar de que la dimensión de los daños fue cuantiosa, en Guatemala fue menor que en otros países de la región. Este evento demostró el alto índice de vulnerabilidad de la región ante fenómenos naturales de gran magnitud, como consecuencia más de tres millones de personas se vieron afectadas por el huracán. La destrucción de viviendas y el efecto sobre la agricultura e infraestructura del país fueron evaluados en pérdidas de millones de dólares. El daño a la infraestructura vial guatemalteca fue devastada, abastecimiento de electricidad, agua, sistemas de comunicación, casas y escuelas constituyeron los problemas más significativos.

En el caso del territorio guatemalteco, de un total de 22 departamentos, 14 fueron los afectados, según información oficial de CONRED. Los departamentos considerados como los más afectados fueron: Izabal, Zacapa, Chiquimula, Alta Verapaz, Jutiapa,

Escuintla, Petén y Guatemala. Tras el Huracán Mitch la mayoría del trabajo se realizó en las etapas del durante y después de la emergencia, es así como quedó evidenciado que en la etapa del “antes” no se habían tomado las consideraciones necesarias para mitigar los efectos.

Posteriormente, en el esfuerzo por aliviar la situación generada por el Huracán Mitch, fue formulado el Programa de Reconstrucción, con cuatro objetivos definidos: normalizar las condiciones de vida de las personas damnificadas, reconstruir los daños físicos causados por el huracán, recuperar y desarrollar la capacidad productiva del país, mejorar los sistemas de prevención y la capacidad de mitigación de desastres futuros.

A quince años de producido el impacto del huracán Mitch en Centroamérica, el desastre perdura en las personas, familias y comunidades como en los países y gobiernos, la huella que dejó este desastre en 1998 no sólo fue marcada por la devastación que causó a nivel nacional, sino que comprobó la carencia de herramientas y conocimientos en los temas del manejo de la gestión del riesgo y la recuperación. Sin embargo esto comprometió a todos los actores y creó conciencia de la necesidad de realizar un profundo trabajo en cuanto a la organización comunitaria y el accionar individual.

El Mitch coincidió con el fin del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, lo cual promovió una serie de cambios fundamentales en el abordaje de la reducción de riesgos. En el ámbito regional, el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central (CEPRENAC) propició la incorporación de esta temática en la XX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, incluyendo a República Dominicana y Belice, en octubre de 1999. En dicha Cumbre se elaboró la Declaración de Guatemala II, donde se adoptó el Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres en Centroamérica y se estableció el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de la Vulnerabilidad y el Impacto de los Desastres para el período 2000 a 2004, los

Presidentes Centroamericanos donde se instruyó al CEPREDENAC a incluirlo dentro del “Plan Regional para la Reducción de Desastres en Centro América”, a través del “Mecanismo Regional de ayuda mutua ante desastres en Centro América”.

Desde entonces, se han realizado importantes esfuerzos para mejorar la gestión del riesgo en Centroamérica en diferentes áreas, entre estos la creación de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a desastres, así como la realización de talleres y capacitaciones en la temática de Gestión de Riesgo, suscribiéndose convenios y compromisos que vinculan la temática de reducción de vulnerabilidades y desastres, vinculando temas y problemáticas ambientales, de cambio climático, recursos hídricos, seguridad alimentaria, productiva, económica, financiera y social.

## **2.2 Tormenta Tropical Stan en Guatemala**

De acuerdo a su origen, la Tormenta Stan, se clasifica como un fenómeno natural de origen hidrológico, en esta ocasión se presentó en octubre del 2005, mediante intensas lluvias que afectaron a 15 de los 22 departamentos de Guatemala. Dicho fenómeno se ha considerado como una tormenta relativamente fuerte que en un corto período de tiempo se convirtió en un huracán de categoría 1, el cual ocasionó inundaciones y destrucción a su paso por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití y México. (Segeplan, 2006).

Deslizamientos en las zonas montañosas, desbordes de ríos e inundaciones en la zona costera del Pacífico, ocasionaron serios daños a la infraestructura económica y social del país, cuyas consecuencias sufrieron particularmente las poblaciones más pobres y con menor acceso a los servicios básicos, siendo la mayoría indígena los más afectados.

Como consecuencia de su paso por Guatemala se reportaron “3.5 millones de personas afectadas, 669 personas fallecidas, 133 municipios y 15 departamentos afectados. El impacto total se estimó en Q7,511.2 millones, los cuales representan el

3.1 por ciento del PIB de 2004". (Ibid., 2006). Los efectos de este Huracán tuvieron una extensión territorial más amplia que la dañada por el paso del Huracán Mitch, en 1998.

Una vez más se pone al descubierto la vulnerabilidad de Guatemala ante los embates de la naturaleza y el ya deteriorado tejido social, asimismo plantean para el Estado, entre otros aspectos, un desafío enorme que ha de conjugarse con los objetivos de la política social del Gobierno, especialmente en cuanto a la reducción de la pobreza en los grupos más vulnerables.

Con la experiencia obtenida por el Huracán Mitch, CONRED se ha encargado de generar en la población guatemalteca una cultura de prevención de desastres naturales a través de las distintas coordinadoras en varios niveles de operación (Locales, Departamentales y Municipales) y otros actores no gubernamentales los cuales fortalecen la acción de prevención de riesgo a desastres.

Así también ha fortalecido sus herramientas de trabajo como el Sistema de Información Geográfica en coordinación con otras instituciones que forman parte del Sistema, la implementación del SISMICEDE (Sistema de Manejo de Información en Caso de Emergencia o Desastre), el cual fue diseñado con el propósito de hacer más eficiente el procesamiento de toda la información que se genera en una emergencia para brindar una coordinación efectiva a la población. Posteriormente ha desarrollado otras iniciativas que van desde análisis de escenarios de riesgo, manuales, normativas y políticas.

Cuando se presentó el Huracán Mitch, aún no se contaba con una herramienta en el ámbito nacional para que en caso de desastre fuera posible la recepción de ayuda y asistencia humanitaria, sin embargo cuando la Tormenta Stan afectó el territorio guatemalteco y rebasó la capacidad de respuesta nacional se activó por primera vez el Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria CCAH- este proceso

facilitó la recepción y la coordinación de los recursos principalmente los equipos de búsqueda y rescate que fueron necesarios en aquella ocasión.

Este mecanismo coordina y administra la asistencia y la ayuda humanitaria internacional, que llegará al país para atender las necesidades de la población afectada por un evento natural o antropogénico.

Por estas razones se hace indispensable para los países la necesidad de coordinarse de manera efectiva con el objeto de tener una mejor capacidad de respuesta ante los diferentes problemas que genera un desastre.

Es por ello que es importante mantener el tema de la gestión de reducción de riesgo a desastres en la agenda pública, así como incidir en el gobierno para la ejecución permanente de iniciativas de gestión y reducción de riesgos. Esto implica el generar estrategias que faciliten a la población transmitir sus necesidades a los tomadores de decisiones.

### **2.3 Gestión de Reducción de Riesgo a Desastres**

La posición geográfica, factores de orden territorial y socioeconómico, colocan a Guatemala entre los países de mayor riesgo a desastres. En esas condiciones, la falta de prevención del riesgo a desastres se convierte en un obstáculo para el desarrollo sostenible del país, especialmente en el área rural, cuyos niveles de pobreza y los efectos de los desastres se sufren con mayor intensidad.

La gestión del riesgo se entiende como los procesos que generan actividades que permiten a la sociedad saber cómo prepararse ante los efectos de los desastres, por medio de la organización, capacitación, concientización, planificación y lo más importante la participación de todos los sectores de la sociedad. Conlleva el conocimiento de las amenazas y vulnerabilidades intrínsecas de la sociedad.

Según el concepto adoptado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (2012), la Gestión del Riesgo es el “Conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes”.

Esta actividad debe desarrollarse durante todo el tiempo, sin que sean enfocadas solamente en la respuesta; sino que también en el trabajo de prevención y mitigación, la gestión del riesgo debe ser un proceso planificado, participativo e integral de reducción de las condiciones de riesgo de desastres, con el fin de lograr un desarrollo sostenible.

La Organización de las Naciones Unidas declaró la década de 1990 al 2000 como el "Decenio Internacional para la Reducción de Desastres" y como avance sustancial fue que se empezó a entender la gestión de riesgos como parte elemental del desarrollo sostenible. Desde entonces se realizan muchos esfuerzos por insertar la reducción de riesgos en las agendas de desarrollo.

Por tal razón, la gestión para la reducción de riesgo a desastres se convierte en un proceso prioritario de decisión y administración que facilita a los actores sociales el análisis del territorio, sistematizar su experiencia y tomar la decisión de conducir una propuesta de intervención, consciente, concertada y planificada, encaminada a no generar nuevos riesgos, reducir los riesgos existentes, a preparar a la población ante la emergencia e impulsar procesos de recuperación con transformación, como mecanismos que contribuyan a promover un desarrollo sostenible.

Este proceso es competencia de las instituciones públicas y privadas especialmente aquellas que intervienen en el nivel territorial, donde las condiciones y capacidades de recuperación ante la presencia de un evento adverso son menores.

Guatemala hace un gran esfuerzo de coordinación para implementar en cada una de las instituciones del sistema la unidad de gestión de riesgo basado en los compromisos adquiridos a nivel internacional como lo son el Marco de Acción de Hyogo y los Objetivos del Milenio, (Naciones Unidas, 2000), muestra de ello y como iniciativa del Gobierno en turno se creó en el año 2009, la Mesa Nacional de Diálogo de Gestión para la Reducción de Desastres la cual es un esfuerzo interinstitucional con un marco programático definido en donde convergen diferentes sectores del país para lograr estructuralmente la reducción del riesgo a los desastres la cual es convocada por la Vicepresidencia de la República de Guatemala y la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –SE-CONRED-.

Esto quiere decir que la Gestión de Riesgo ha ganado importancia frente a esquemas tradicionales de atención de desastres y se considera hoy como un eje transversal e integral para el desarrollo sostenible y la seguridad humana integral de nuestras sociedades. Tal y como lo expresó el Ingeniero Alejandro Maldonado Secretario Ejecutivo de CONRED, en la Cuarta Reunión de Plataforma Global de Reducción de Desastres “nuestro país está evolucionando de un Estado que únicamente responde ante desastres hacia uno que privilegia la gestión integral de riesgo a los desastres, en donde el objetivo principal es la protección de la población y la reducción de la vulnerabilidad con la certeza de que es la senda adecuada para disminuir los efectos de los desastres”.

Otro avance de Guatemala en este tema es la inclusión de “la variable riesgo” en el Sistema Nacional de Inversión Pública; emisión de normas para la reducción de desastres, aplicación de índices de seguridad en centros escolares y hospitalarias, trabajándose urgentemente en el fortalecimiento de la gestión de riesgo a los desastres como un sistema integral multiamenazas y multivulnerabilidades.

## **2.4 Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central-CEPREDENAC-**

Considerando que la región centroamericana es una de las regiones con mayor probabilidad de ocurrencia de desastres, debido a los procesos de acumulación de riesgos que presenta, tanto por sus niveles de vulnerabilidad, como por el incremento de las amenazas naturales, socio-naturales y antrópicas, y con la necesidad de crear un organismo a nivel regional. En el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales se conformó una institución a nivel centroamericana conocida como CEPREDENAC.

El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) nació en 1987 como una instancia para la promoción de la cooperación regional en la prevención de los desastres. La conformación de su instancia directiva, integrada por dos representantes por país, reflejó desde un inicio el equilibrio en cada país entre la participación de dos vertientes: la de organismos de respuesta y la de instituciones técnico-científicas.

En la primera etapa de la institución 1987-1990, sólo los organismos de la vertiente técnico-científica cooperaron a escala regional, cada uno en su especialidad, con un neto predominio de las ciencias de la tierra. Se formó una red de especialistas, conocida como La RED, pero no se fomentó la articulación de sistemas nacionales entre las dos vertientes ni la inclusión de otras, por ejemplo, salud y educación que quedaron al margen en esta etapa.

Entre 1990 - 1993, la institución regional se abrió al interés por la perspectiva social de las vulnerabilidades, fuertemente impulsada en ese entonces por los estudios y por los miembros de La RED. Como consecuencia de esta influencia, se preparó la modernización de los aparatos de respuesta en función de su articulación en sistemas integrales de prevención, con un grado progresivo de descentralización. Se inició con la práctica de apoyar la creación de capacidades locales de respuesta.

Como resultado de la Reunión de Presidentes Centroamericanos (Guatemala 1993) se asumió la resolución No. 26, la cual da como mandato la ejecución de un Plan Regional de Reducción para Desastres y en el que se establece el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central - CEPREDENAC- como un organismo regional. Esto fue firmado en la ciudad de Guatemala el 29 de octubre de 1993 por los Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá así también como observadores participan representantes de Belice y República Dominicana. Es un organismo regional perteneciente al Secretaría de Integración Centroamericana - SICA, como secretaría especializada en el ámbito regional, el cual está integrado por representantes de instituciones intergubernamentales de prevención de riesgos y atención de emergencias y desastres, así como de instituciones sectoriales y organismos técnico-científicos.

El propósito de CEPREDENAC, es fortalecer las capacidades nacionales y del istmo para la gestión del riesgo ante desastres en la región.

El Centro promueve y coordina los procesos regionales de reducción de riesgos de desastres y el fortalecimiento institucional en el tema, a través de la cooperación internacional y el intercambio de información, asesoría técnica y científica en materia de prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante el riesgo y la manifestación de desastres, para lo cual se creó un plan regional para la reducción de desastres naturales – PRRD-

Este PRRD, es el mecanismo mediante el cual los gobiernos de la región, a través de sus instituciones especializadas, plantean sus políticas, prioridades y acciones de prevención y mitigación de los desastres, con el fin de establecer una estrategia centroamericana para reducir el impacto de los desastres.

Los principios que orientan las políticas, planes, estrategias y proyectos de CEPREDENAC son los siguientes:

- La promoción del Enfoque Integral de Reducción de Vulnerabilidad como elemento indispensable de los procesos de desarrollo, lo cual implica el enfoque sistémico en la institucionalidad nacional, la promoción sectorial, regional y nacional, y la adecuación de normativas. La ampliación de la participación hacia otros sectores institucionales y de la sociedad civil.
- El fortalecimiento de capacidades locales para la reducción del riesgo.
- El fortalecimiento a las capacidades de respuesta en los niveles local, nacional y regional.

Dentro del marco estratégico se pretende crear una cultura centroamericana de prevención y mitigación en la población de la región, con el fin de poder afrontar cualquier tipo de contingencia a nivel nacional y local. Muestra de ello, el Gobierno de Guatemala ratificó su apoyo a la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo –PCGIR-, la cual fuera aprobada a finales de junio del 2010, en el marco de la XXXV reunión de presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana – SICA-.

Teniendo como punto de partida que los países de la región son altamente vulnerables al impacto de los fenómenos naturales y el cambio climático, la legislación de cada país debe de integrar leyes que promuevan la mitigación y prevención de desastres naturales, estableciendo una política que sea incorporada en los planes nacionales, proyectos, y estrategias fortaleciendo de esta manera la gestión de reducción de riesgo a desastres.

## **2.5 Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado –CONRED-**

En Guatemala se habían privilegiado las políticas de atención a la emergencia y de asistencia a la población en caso de desastre, las cuales fueron conducidas institucionalmente desde 1969 por el Comité Nacional de Emergencia (CONE), adscrito al Ministerio de la Defensa Nacional, a raíz del paso del huracán Francelia

desde la costa Atlántica hasta el lado Pacífico del territorio nacional, con el propósito de coordinar la respuesta al desastre luego que el mencionado huracán provocara daños a la infraestructura y red vial, arrastrara los puentes Achiguate y Pantaleón y dejara más de 500 muertos. (CONRED, 2005)

A través del tiempo se han hecho una serie de cambios en esta institución dentro de su campo de acción, y con el propósito de establecer una plataforma de coordinación interinstitucional se formó lo que actualmente se conoce como la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED-, en 1996, como la entidad encargada de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños derivados de la presencia de los desastres.

CONRED, como su nombre lo indica, es una coordinadora, esto significa que el trabajo consiste en reunir a todos los participantes, brindarles información confiable, así como establecer mecanismos de comunicación eficiente y proporcionar una metodología adecuada para la reducción de desastres.

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.

Cuadro 1

Las Cuatro Etapas del SIME



Fuente: Página Oficial de CONRED

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.

## **CAPITULO III**

### **3. MARCO LEGAL DE GESTION DE REDUCCION DE RIESGO A DESASTRES**

#### **3.1 Constitución Política de la República de Guatemala**

La Constitución Política de la República, vigente a partir de 1985, hace referencia a situaciones de calamidad, o de emergencia, o habla de seguridad referida exclusivamente a la defensa del territorio, en los artículos siguientes:

- 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 garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.
- Artículo 3. Derecho a la vida. El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción así como la integridad y la seguridad de la persona.
- Artículo 100. Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.

#### **3.2 Decreto 109-96 Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres**

La Ley de CONRED reconoce que el territorio de Guatemala es, por virtud de su ubicación geográfica y geología, especialmente propenso a desastres naturales con el potencial de inhibir el desarrollo nacional.

Emitido por el Congreso de la República de Guatemala, el Decreto Ley 109-96 crea la COORDINADORA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES - CONRED- que implica a la transformación del CONE (Comité Nacional de Emergencia) 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.

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- dio vida a la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres SE–CONRED como instancia Nacional responsable legalmente de dicha institución regida mediante compromisos y responsabilidades a nivel nacional, regional y mundial, en virtud de los cuales ha tomado la decisión de adoptar acciones concretas para promover la reducción del impacto de los desastres los cuales tienen efectos claramente definidos en el desarrollo sostenible y en el incremento de la pobreza.

Parte vital de esta ley es el Artículo 4 el cual indica literalmente lo siguiente: “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 esta ley les sea requerida”.

Tal como lo indica la Ley de CONRED mediante su Acuerdo Gubernativo 443-2000 en donde se describe el reglamento de esta institución, indica que ésta es la responsable de la coordinación de la etapa de respuesta en emergencia que consiste en la coordinación enlace de recursos y esfuerzos de las instituciones de gobierno hacia las áreas identificadas como afectadas ante un acontecimiento. Dentro de esta etapa de emergencia se requiere del apoyo de la cooperación nacional sin embargo cuando la capacidad de respuesta de país ha sido rebasada se acude a la

cooperación internacional a través de un “llamamiento internacional” realizado por el Presidente de la República.

### **3.3 Ley y la Política de Desarrollo Social y Población**

Esta Ley se aprobó mediante el Decreto 42-2001. En su Sección V establece en materia de gestión para la reducción de riesgo a desastres dos artículos: el artículo 37 y el artículo 38. La cual tiene como objetivo “Contribuir al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos más vulnerables de la población”. Esta política consta de cinco componentes Salud, Educación, Migración, Comunicación social y riesgo a desastres. En resumen, la ley decreta la necesidad de definir estrategias de prevención y atención a la población, así como una estrategia de protección social para la población en caso de desastre y calamidad pública.

### **3.4 Marco de Acción de Hyogo 2005-2015**

Guatemala ha aceptado y ratificado convenios y tratados internacionales que tiene que observar en materia de Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres, en el ámbito mundial y a nivel referencial tenemos la Declaración del Milenio, a nivel operativo se encuentra el Marco de Acción de Hyogo.

El Marco de Acción de Hyogo se suscribió en el año 2005 en Kobe, Japón en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo, Japón. En dicha reunión 168 Estados adoptaron un plan de 10 años para lograr un mundo más seguro frente a las amenazas naturales.

Esta iniciativa es un plan para guiar los esfuerzos destinados a la reducción del riesgo de desastres durante la próxima década, en el cual se espera que para el 2015, se hayan reducido considerablemente las pérdidas que ocasionan los desastres en términos de vidas humanas y bienes sociales, económicos y ambientales, de las comunidades y los países.

Dentro de sus prioridades de acción se pueden mencionar cinco siendo estas:

1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

Esta iniciativa puede ser definida como uno de los esfuerzos de política internacional mejor planteados para articular y hacer explícito el vínculo entre el riesgo, el desarrollo y el tema ambiental.

### **3.5 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 55/2, denominada *declaración del Milenio*. En esta declaración Guatemala se comprometió a alcanzar metas generales sobre el tema de la pobreza, educación y el medio ambiente, metas que sirvieron de base para la elaboración de los **Objetivos del Milenio**.

Los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), son ocho objetivos que se intentan alcanzar para 2015, los cuales se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio, siendo estos:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna

6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

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. En las comunidades y países afectados, las pérdidas asociadas a desastres hacen más difícil cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sin embargo las políticas de desarrollo que se apliquen en los países pueden reducir el riesgo de desastre así como contribuir en gran medida al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que reducen las pérdidas materiales y humanas, protegen los logros en materia de desarrollo y evitan que generen otro tipo de amenazas.

### **3.6 Resolución 2816 de la Asamblea de la ONU.**

(Asistencia en Casos de desastres naturales y otras situaciones de desastres)

La preocupación por el problema de la incidencia de la asistencia humanitaria en los Países en Vías de Desarrollo (PVD) aparece a principios de la década de los sesenta cuando la ONU, por primera vez empieza a atender las solicitudes de asistencia humanitaria en casos de catástrofes naturales de los PVD. Así, tras el inicio de programas concretos a países afectados en 1962, el ECOSOC (Consejo Económico y Social de la ONU), adopta la Resolución 1049 (XXXVII), “Asistencia en casos de desastres naturales” en 1964, iniciando así una línea directriz que tomaba en consideración con carácter general esta situación, mostrando las numerosas peticiones de ayuda que se habían hecho a la ONU; reiterando la iniciativa de estudiar las disposiciones convenientes para ayudar de manera rápida y coordinada a las actividades de socorro y reconstrucción en casos de desastres naturales.

En el ámbito financiero, se preveo la necesidad de establecer un fondo de las Naciones Unidas para la asistencia en casos de desastres naturales, financiado mediante contribuciones voluntarias.

En 1968, la Asamblea General empieza a considerar la necesidad de establecer una oficina de la ONU encargada de afrontar específicamente todas las actividades relacionadas con la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales a PVD, teniendo como encargado al secretario general de la ONU. Por lo que se estableció una dependencia central de la ONU encargada de los programas de socorro ante desastres naturales, la UNDRO (United Nations Disaster Relief Organization), fundada por el Secretario General a petición de la Asamblea General (Resolución 2816 (XXVI) "Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre", de 4 de diciembre de 1971. (Torroja, 1998).

Esta organización tiene el compromiso de coordinar los órganos operacionales de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de la centralización de las contribuciones voluntarias para este contexto. La Resolución 2816 (XXVI) de la Asamblea General, le responsabiliza del estudio, la prevención, control y predicción de los desastres naturales, incluyendo la información sobre los desarrollos tecnológicos en este sector, así como la supervisión de la fase del socorro a la rehabilitación y reconstrucción, como del establecimiento de planes de prevención con la asistencia, mediante la instauración de un único coordinador nacional para el socorro en casos de desastres naturales para facilitar la recepción de la ayuda durante la crisis, a prepararse mediante el almacenamiento de víveres y medicamentos, y al establecimiento de normas administrativas y legislativas flexibles para la recepción del socorro (personal de las misiones y material) y a establecer sistemas de alerta ante los desastres.

La ONU además de servir de centro de armonización de estos esfuerzos, es un actor humanitario más; su participación es relevante debido a que contempla la mayor

organización internacional y a que sus actividades son inminentes para proteger la dignidad humana.

### **3.7 La Declaración de París**

Es en la actualidad el hito más importante en el camino hacia lograr una mayor eficacia de la Ayuda Oficial para el Desarrollo, señala cinco principios y compromisos específicos para los países receptores de ayuda (países socios) y los cooperantes (socios para el desarrollo) a los que se da seguimiento midiendo el avance de 12 indicadores que tienen metas a lograr en 2010. Entre otros aspectos incorpora el enfoque sectorial como una buena vía para aumentar la eficacia de la AOD en el logro de los ODM, los principios que se establecieron son:

#### **I. APROPIACIÓN**

Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo

#### **II. ALINEACIÓN**

Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

Los donantes se alinean con las estrategias de los países socios

Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de Donantes

Reforzar la capacidad de gestión de las finanzas públicas

Reforzar los sistemas nacionales de adquisiciones

Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero

#### **III. ARMONIZACIÓN**

Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces

Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos

Complementariedad: una división del trabajo más eficaz

Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles

Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales

#### IV. GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a Resultados

#### V. MUTUA RESPONSABILIDAD

Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Guatemala, como signatario de la Declaración de París, se comprometió a su aplicación y promoción con el propósito de coadyuvar a la consecución de los ODM. Para dar cumplimiento a los principios sustentados en la Declaración de París, el Gobierno de Guatemala y el Grupo de Cooperantes G13 efectuaron dos reuniones de alto nivel una en mayo de 2008 y la segunda en noviembre de 2009. De estas dos reuniones realizadas en la ciudad de Antigua Guatemala emanaron las declaraciones de Antigua I y II respectivamente.

En la primera reunión, se conforman cuatro grupos de trabajo, siendo éstos: sector salud, educación, justicia-seguridad y el grupo de Coordinación de Cooperación Internacional. Los compromisos plasmados en esta Declaración por parte del Gobierno de Guatemala, se orientan a instituir mesas sectoriales y a concluir planes sectoriales y planes de apropiación, armonización y alineamiento; por parte de la Comunidad Internacional, a promover que las asignaciones de cooperación se alineen a las prioridades de Gobierno y; por parte de ambas delegaciones se comprometen a comunicar a la opinión pública las acciones desarrolladas y los objetivos obtenidos, incorporar el mecanismo de las mesas sectoriales a otras áreas prioritarias y a dar seguimiento a los compromisos adquiridos. La Declaración de Antigua II, tuvo como objetivo primordial, reformar y afianzar los compromisos asumidos en la Declaración de Antigua I.

### **3.8 Plan Regional de Riesgo a Desastres**

El Plan Regional de Reducción de Desastres surgió a partir del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, como una estrategia centroamericana para reducir las vulnerabilidades y el impacto de los desastres en la Región, consolidando esfuerzos políticos y estratégicos para su cumplimiento y apropiación.

El Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015 tiene como objetivo primordial contribuir a la reducción del riesgo de desastres como parte integral del proceso de desarrollo sostenible y seguro de la sociedad centroamericana.

Para materializar el objetivo de desarrollo, se deberán alcanzar los tres objetivos estratégicos del plan, siendo estos:

1. Promover la incorporación de la gestión del desarrollo sostenible y seguro en las políticas, planes y programas de desarrollo e inversión.
2. Impulsar mayor resiliencia de la población centroamericana ante los riesgos de desastres.
3. Promover la incorporación del análisis del riesgo de desastres en el diseño e implementación de programas de prevención, mitigación, respuesta, recuperación y reconstrucción con transformación en los países de la región

Este Plan Regional ha tenido impacto en la región ya que reúne no solo a entidades gubernamentales sino que, ha creado espacios de participación para la sociedad civil, quien a través de las ONG's ha tenido presencia y ha hecho aportes sustanciales en el tema.

Estos esfuerzos tanto nacionales como internacionales se realizan con el fin de establecer una estrategia centroamericana para reducir el impacto de los desastres

en la sociedad. Actualmente el CEPREDENAC se encuentra trabajando una actualización de dicho plan donde se contemplen los escenarios y metas más allá del 2015.

### **3.9 Política Centroamericana de Reducción de Riesgo a Desastres.**

Los países de la región y las instituciones del SICA, han venido realizando inversiones y adoptando políticas, planes, estrategias y acuerdos en pro de un desarrollo sostenible y seguro, así también la gestión del riesgo ha ganado espacio frente a esquemas tradicionales de atención de desastres por lo que hoy se considera un eje transversal e integral para el desarrollo sostenible.

Es por ello que en junio del año 2010, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana –SICA-, en el marco de la XXXV reunión Ordinaria realizada en la Ciudad de Panamá, aprobaron con satisfacción la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a los Desastres –PCGIR-.

Con dicha aprobación los países del Istmo responden a la necesidad de actualizar los compromisos regionales orientados a reducir y prevenir el riesgo a los desastres, contribuyendo con una visión de desarrollo integral y seguro en Centroamérica.

El objetivo de la PCGIR, es dotar a la región de un marco orientador en materia de gestión integral del riesgo a los desastres, que facilite el vínculo entre las decisiones políticas con sus correspondientes mecanismos e instrumentos de aplicación, entrelazando la gestión del riesgo económico, la cohesión social y ambiental, desde un enfoque integral, de respeto y garantía de los derechos humanos, considerando la multiculturalidad y la equidad de género. La PCGIR se centra en el riesgo y sus factores determinantes (vulnerabilidad y amenaza); al mismo tiempo que se enfoca en las funciones que tendrán que asumir los distintos actores para reducir

vulnerabilidades e incrementar la resiliencia de los ecosistemas naturales y humanos.

Para Guatemala la aprobación de la PCGIR es estratégica ya que viene a apoyar el proceso local para la formulación e implementación de la Política Pública para la Reducción de Riesgo a los Desastres en el país.

La PCGIR establece 5 ejes articuladores, junto con las medidas necesarias para reducir el riesgo, los cuales son:

- a. Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el desarrollo económico sostenible
- b. Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad
- c. Ambiente y cambio climático
- d. Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza
- e. Gestión de los desastres y recuperación, implementando el mecanismo regional de coordinación de la ayuda mutua ante desastres, instrumento que los países centroamericanos utilizarán para hacer frente de manera ágil, expedita y oportuna a una situación de emergencias o desastres. La búsqueda de estandarización del manejo de información y evaluación de daños, la recuperación y reconstrucción con transformación y el intercambio de experiencias intra y extra regionales.

El impacto de Mitch, destacó la necesidad de enfoques regionales en la intervención para la atención de emergencias, así como que cada país que integra el CEPREDENAC promoviera iniciativas de fortalecimiento en gestión del riesgo como un elemento vinculante con las políticas nacionales de desarrollo orientadas a disminuir el impacto de los desastres.

Las iniciativas descritas en este capítulo demuestran que se han alcanzado logros importantes, como mantener y fortalecer los lazos de cooperación e integración regional para darle cumplimiento a compromisos adquiridos a nivel nacional y regional en materia de prevención y mitigación de desastres naturales.

Aunado a lo anterior, es importante fortalecer los instrumentos regionales y subregionales e iniciativas existentes en materia de reducción y gestión del riesgo de desastres y asistencia humanitaria y los mecanismos de coordinación y cooperación horizontal para generar alianzas estratégicas, haciendo énfasis en la importancia de la coordinación.

No está demás mencionar que los riesgos deben enfrentarse con una visión integral y no sólo con un enfoque que responde a los impactos inmediatos, lo cual fortalecería de esta manera la seguridad humana de nuestras sociedades.

## **CAPITULO IV**

### **4. ANALISIS DE ACTORES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL TEMA DE DESASTRES**

#### **4.1 La Cooperación Internacional**

La cooperación internacional se basa en el beneficio mutuo entre dos países. Es hasta el Siglo XVIII que la cooperación comienza a adquirir importancia principalmente en el plano político-militar, en razón de las alianzas que formalizaron los países europeos contra las fuerzas napoleónicas.

En el año 1815, la cooperación internacional se comienza a institucionalizar a través del Concierto Europeo, movimiento mediante el cual, los Estados buscaban encontrar puntos de interés comunes que permitieran restablecer el balance de poder que se había quebrantado durante las guerras napoleónicas, este grupo mantuvo el equilibrio de poder consiguiendo evitar guerras a gran escala en Europa. El concepto moderno de cooperación para el desarrollo nació después de la II Guerra Mundial como resultado de las necesidades de reconstrucción y organización política, económica y social de Europa y de las nuevas naciones independientes en África y Asia, aunado a esto la creación de una de las primeras instituciones multilaterales, la Organización de Naciones Unidas.

Esta organización dio paso a utilizar la cooperación internacional para el desarrollo, que es definida como la ayuda de fuentes externas ya sean bilaterales o multilaterales, que se proporciona a países en desarrollo en condiciones concesionadas, con el objeto de contribuir a financiar programas o proyectos de desarrollo económico-social. (Armiño, 2005)

Esta noción de cooperación internacional para el desarrollo fue ampliada en 1961, con la creación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,

donde se considera a la cooperación no sólo a las transferencias de recursos técnicos y financieros bajo el concepto de donaciones, sino que se incluía la transferencia de recursos bajo el concepto de inversión extranjera directa y préstamos internacionales.

Debido a los movimientos de capital que se realizaron en aquel tiempo se consideró que algunos países aprovechaban para aumentar su tasa de rentabilidad obviando el objetivo primordial, el promover el desarrollo en países en desarrollo. Mientras para unos países significaba la oportunidad de desarrollo a nivel económico-social para otros se trataba de la estrategia de dominación del mundo desarrollado sobre los países en desarrollo.

A pesar de estas contradicciones la cooperación se define de la siguiente manera: antes la cooperación era de manera asistencialista es decir que se realizaba a través de transferencias de recursos de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo, sin establecer contraprestaciones o relaciones de intercambio, es decir asistencia tipo vertical norte-sur. Hoy en día se pone en práctica la cooperación como acción conjunta para un mismo fin es decir movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional.

Lo anteriormente descrito se amplía con uno de los conceptos conocidos a nivel mundial que define la cooperación internacional como “toda aquella ayuda en especie, monetaria o en recurso humano que es canalizada de un país hacia otro con el objetivo de apoyar, en caso de emergencia o bien para coadyuvar al país receptor a luchar o erradicar un problema específico que afecta su desarrollo. (González, 1991)

El propósito principal de la Cooperación Internacional consiste en la búsqueda de la sustentabilidad y el desarrollo de los niveles sociales, económicos, políticos y culturales de los países en vía de desarrollo y países emergentes, mediante la

transferencia ya sea de habilidades y conocimientos, o de fondos financieros facilitados por otros países u organismos externos. Sin embargo conforme los efectos que dejan los desastres hacen incrementar la alarma social de un país trascendiendo a la conciencia internacional, con lo cual nacen nuevas políticas de cooperación a nivel mundial. Es por ello que se ha pasado de un concepto de cooperación de ayuda política o económica a un concepto de ayuda ambiental.

## **4.2 La Cooperación Internacional y sus diferentes tipos**

La cooperación internacional es actualmente una relación entre socios que se establece a través de diferentes tipos de cooperación, de acuerdo al funcionario del PNUD, el señor Oscar Yujnovsky, plantea una esquematización sobre las diferentes formas que asume la cooperación internacional la cual divide de la siguiente manera:

1.- Según los recursos:

Cooperación Técnica

Ayuda Alimentaria o Similares (en especie)

Cooperación Financiera

2.- Según las condiciones financieras:

Concesional: Son donaciones (subsidios, préstamos no reembolsables )

No concesionales

3.-Según el carácter institucional:

Pública

Privada con fines de lucro

Privada sin fines de lucro

4.-Según la forma:

Proyectos:

Apoyo Sectorial

Apoyo a Importaciones  
Apoyo General

5.-Según su forma de canalización

- 1-Asistencia bilateral
- 2-Asistencia multilateral
- 3-Asistencia multi-bilateral

### **4.3 La Cooperación Internacional en Guatemala**

La cooperación internacional, como factor importante en la estructuración y desarrollo de las relaciones internacionales, es parte de la política exterior del gobierno de Guatemala y un complemento para la realización de los objetivos nacionales de desarrollo.

La cooperación internacional para Guatemala es destinada a la realización de diferentes clases de proyectos todos estos con la intención de ayudar a reducir el problema de la pobreza y fomentar el desarrollo.

En cuanto a la recepción de cooperación internacional, Guatemala ha hecho uso de la misma, como un instrumento complementario de los esfuerzos que se hacen a nivel nacional para fomentar un desarrollo económico y social más eficiente, que permita al país subsanar las necesidades básicas de la población.

Son varias instituciones del Estado las que se encargan de manejar o administrar la cooperación internacional que llega al país ya sea en forma de donaciones o préstamos. Entre las instituciones encargadas de la administración, gestión y monitoreo de la cooperación internacional se pueden mencionar:

a. Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia:

Esta secretaría está vinculada con la cooperación internacional de tipo no reembolsable (donación) que la de tipo reembolsable. Tiene funciones de coordinar y facilitar la presentación de programas y proyectos que requieren de ayuda exterior a las fuentes cooperantes.

b. Ministerio de Finanzas Públicas:

Este tiene a su cargo lo que es la ayuda externa reembolsable (préstamos) aunque si tiene coordinación con SEGEPLAN para la negociación de los contratos de la ayuda externa no reembolsable.

c. Ministerio de Relaciones Exteriores:

Este ministerio es el canal oficial por medio del cual se lleva a cabo todo lo relacionado con la política exterior del país.

d. Congreso de la República:

Se encarga de aprobar mediante un decreto en el caso de los préstamos.

e. Unidad Ejecutora:

Esta puede ser cualquier dependencia del sector público, la cual tenga necesidad de fondos externos para llevar a cabo un plan o proyecto, básicamente es la responsable de concretar los objetivos del proyecto o cooperación

Las 3 primeras son las responsables de la gestión, negociación y suscripción de cooperación internacional en Guatemala, sin embargo, el Congreso de la República es responsable de aprobar todas las cooperaciones que sean préstamos y provoquen endeudamiento.

Es importante mencionar que una parte de los recursos de cooperación internacional se canalizan a través de entidades No Gubernamentales, ONG's, los cuales son destinados a la ejecución de proyectos públicos con beneficio a la población, los cuales no son incluidos en el presupuesto general del gobierno.

Cuadro 2  
Donaciones en Ejecución 2008-2010

Fuente	Contratado	Desembolsado	Por desembolsar	Porcentaje ejecución
<b>Multilaterales Financieras</b>	72.04	9.79	62.25	14%
<b>Multilaterales</b>	231.42	110.40	121.02	48%
<b>Bilaterales</b>	184.58	98.64	85.94	53%
<b>Total</b>	488.04	218.83	269.21	45%

Fuente: Crédito Público, MINFIN 2008-2010

#### 4.4. La Cooperación Internacional como respuesta a un desastre por fenómeno natural

La ocurrencia de desastres naturales en diferentes sectores geográficos nos ha demostrado que estos afectan a distintos estratos sociales generando efectos más acentuados en países pobres, debido a la poca preparación e información que tienen sobre la ocurrencia de un desastre natural. En el caso de los países industrializados los desastres ocasionan pérdidas limitadas, debido a los sistemas de alerta temprana y evacuación que poseen los cuales se emplean de manera eficaz así como una distribución territorial adecuada y códigos de construcción todo lo contrario a los países en vías de desarrollo los cuales poseen sistemas débiles de evacuación, así como debilidad en el ordenamiento territorial.

La cooperación internacional para la reducción de riesgos de desastres naturales, ha enfrentado diferentes etapas de acercamiento y apropiación del problema. El reconocimiento de la necesidad de actuar con la ecología y la naturaleza abrió la puerta al hecho de aceptar que el daño ecológico provocado en algunos casos era irreversible. A su vez la comunidad internacional tuvo que reconocer que los

desastres naturales tenían un alto costo humano, social y económico a corto y largo plazo.

Es por ello que la comunidad internacional dentro y fuera del marco de Naciones Unidas ha tratado de organizarse para afrontar el problema, siendo notable los esfuerzos de cooperación hechos dentro de instancias multilaterales relacionadas con el tema de la gestión para la reducción de riesgo a desastres.

Cuando se presenta un desastre natural la ayuda humanitaria no se hace esperar, sin embargo en muchas ocasiones la respuesta no ha sido la adecuada, debido a que no responde a las necesidades de la población afectada, no llega a tiempo, la poca transparencia en la distribución de los recursos, trámites administrativos que llevan demasiado tiempo, etc. Es decir la cooperación que se recibe es puramente emergencista a efecto de tratar de salvar la vida a las personas que se encuentran en peligro durante determinado evento o brindándoles apoyo en el momento, restándole importancia a todas aquellas actividades que persiguen evitar o reducir el impacto desde antes de que sucedan.

Sin embargo, es gracias a la cooperación que los países desarrollados han brindado a la región centroamericana que han avanzado en el tema de reducción de riesgo a desastres, específicamente Guatemala, que ha evolucionado en los sistemas de alerta temprana implementando proyectos en la cuencas que generan inundaciones año con año, poniendo en práctica planes de evacuación y respuesta reduciendo con ello el riesgo que corre la población.

Generalmente la cooperación que recibe Guatemala, es utilizada dentro de la política exterior como un medio para obtener recursos adicionales para el desarrollo nacional, como medio para cubrir los espacios que el gobierno no es capaz de suplir.

Los países que reciben la cooperación deben ser conscientes en cuanto a la utilización eficiente y adecuada de los recursos, además de conocer las necesidades

y prioridades del país, así como las condiciones en que se encuentra el país que ofrece la ayuda, se debe ser cuidadoso al adquirir y solicitar ayuda ya que solo aquella cooperación que es compatible con las necesidades del país, permitirá propiciar un mejor aprovechamiento de los recursos que se obtengan por consiguiente una recuperación efectiva de los daños ocasionados en la población afectada.

#### **4.5 Organismos del Sistema de Naciones Unidas involucrados en el tema de los desastres naturales**

En el ámbito de los desastres naturales, la comunidad internacional siempre ha respondido de manera espontánea y solidaria para asistir a los damnificados en las etapas más críticas proporcionando asistencia médica, alimentación y abrigo.

A nivel del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias especializadas, la asistencia humanitaria para casos de desastres naturales y de emergencias complejas ha mejorado continuamente a su vez estableciendo mecanismos que permitan un accionar más coordinado de las agencias y de la comunidad internacional.

La ONU se ha reunido varias veces debido a la necesidad de disminuir los enormes daños provocados por los desastres y el sufrimiento humano, lanzando una serie de iniciativas entre ellos el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales en la que se exhorta a los países a establecer políticas y realizar esfuerzos sostenidos en la aplicación de proyectos destinados a prevenir y mitigar los efectos causados por las catástrofes, iniciativa lanzada a comienzos de los años noventa.

Así también las Naciones Unidas ha generado un proceso de organización y gestión que permita responder de manera más efectiva a las demandas crecientes de asistencia humanitaria, estableciendo un Comité Permanente Interagencial para coordinar la asistencia humanitaria internacional para las situaciones de emergencia,

comité que es presidido por el Coordinador de Socorro para las Emergencias, mismo que responde al Secretario General de la ONU. En este comité también participan la Cruz Roja Internacional y organizaciones no gubernamentales relevantes comprometidas con la asistencia humanitaria.

La respuesta del sistema de las Naciones Unidas a las necesidades de apoyo humanitario, fue fortalecida con la creación de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), como un mecanismo respuesta inmediata a necesidades de asistencia. (Zeballos, 2008). Esta oficina tiene el mandato de formar equipos técnicos para su desplazamiento al área afectada y trabajar en apoyo de los equipos técnicos de la ONU en los países.

Una de las mayores fortalezas del sistema de la ONU a través de la OCAH, es de disponer para liberación inmediata un Fondo Rotatorio Central para Emergencias, conocido como CERF por sus siglas en inglés, inicialmente establecida con un capital inicial de 50 millones de dólares, mismo que se ha incrementado a través de los años gracias al apoyo de países y agencias donantes.

Este recurso financiero sirve a los países afectados para la movilización inmediata de la asistencia humanitaria, en base a una evaluación técnica de daños y necesidades avaladas por las autoridades del país afectado.

La ayuda internacional sólo se hace efectiva cuando el país afectado lo solicita y declara una situación de emergencia, es por ello que es tan importante que las autoridades reconozcan la magnitud del desastre y sus propias limitaciones para responder a sus necesidades, sin embargo en algunas ocasiones las autoridades no declaran estado emergencia por razones políticas internas lo que perjudica a la población.

Pese a los avances en materia de asistencia humanitaria internacional, todavía existen espacios de trabajo a nivel de los foros internacionales, para viabilizar la asistencia internacional en caso de emergencia de manera efectiva.

#### **4.6 Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres**

Centroamérica se encuentra entre las regiones más vulnerables ante desastres en el mundo. La manifestación de riesgos en forma de desastres demuestra una tendencia hacia el aumento durante las últimas décadas, principalmente en los años recientes. Entre 1998 y 2008, más tormentas azotaron la región, a menudo el doble de la media de los últimos 50 años. (Grupo Regional Interagencial de Riesgo, Emergencia y Desastres de América Latina y el Caribe (REDLAC), 2008).

A consecuencia de estas situaciones, se hace necesario unificar esfuerzos para disminuir números en pérdidas y daños que causan los desastres así como la afectación que estos dejan en la población, es por ello que se instruyó el establecimiento de mecanismos de acción conjunta, transparentes y participativos, en el terreno de la prevención de riesgos y mitigación de desastres, con el apoyo de las instituciones regionales y nacionales correspondientes.

El Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres, fue aprobado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica, en su XXIII Reunión Ordinaria, llevada a cabo en El Salvador, el 4 de abril de 2001, el cual está integrado por tres documentos:

- Plan Regional de Reducción de Desastres
- Manual Regional de Procedimientos de las Cancillerías en Casos de Desastres
- Mecanismo de Cooperación coordinada para la Respuesta ante Desastres

Este mecanismo regional está relacionado con la situación de un país como país afectado o país asistente cuyo objetivo primordial es promover la respuesta regional integrada, sistematizada y de alto nivel, a la población de Centroamérica, en caso del

impacto de un desastre en cualquier país, o varios países de la Región Centroamericana. Basándose en el Nuevo Convenio Constitutivo del CEPREDENAC el cual indica que en su Artículo 3 “el objetivo general del CEPREDENAC es contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región, en el marco del Sistema de Integración Centroamericana –SICA-, a través de la promoción, apoyo y desarrollo de políticas y medidas de prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias. (Convenio Constitutivo de CEPREDENAC, 2003)

Los países de la región y las instituciones del SICA han venido realizando inversiones y adoptando políticas, estrategias, planes y acuerdos en procura de un desarrollo sostenible y seguro de la población de la región.

Sin embargo, el ritmo aún creciente de impacto de desastres muestra que los procesos de reducción y prevención del riesgo requieren ser intensificados y articulados, los compromisos fortalecidos y las inversiones aumentadas.

Es por ello que los países Centroamericanos deben realizar un mayor esfuerzo para mejorar y volver más ágiles los procesos de manejo de tema de aduanas y de migración en situaciones de emergencias en la región, sobre todo cuando un país vecino brinda asistencia humanitaria.

## CAPITULO V

### 5. DEFINICIONES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA GESTION DE ASISTENCIA Y AYUDA HUMANITARIA INTERNACIONAL

La Ayuda y Asistencia Humanitaria son un reflejo del sentimiento de solidaridad de las personas y/o sociedades más favorecidas hacia las más desfavorecidas.

Esta solidaridad internacional expresada a través de las Organizaciones No Gubernamentales y de los estados, está suponiendo el alivio de situaciones dramáticas en distintas partes del mundo y a la vez está facilitando el desarrollo de esos países.

La Carta de Naciones Unidas establece un marco para la acción y cooperación entre Estados para resolver problemas de carácter internacional así como humanitario. Además el derecho internacional humanitario prevé específicamente la prestación de asistencia a las poblaciones civiles durante los conflictos, obligando a los Estados y otras partes a acordar la prestación de asistencia humanitaria e imparcial cuando la población civil carece de suministros esenciales.

Es por ello que la acción humanitaria cuenta con una justificación legal en varios instrumentos del derecho internacional, aunque se refieren a ella no con ese concepto sino con el de acciones de socorro de carácter humanitario, y dado que todos los Estados son soberanos y formalmente iguales, sus relaciones mutuas deben guiarse por principios. Es por esta razón que la acción humanitaria internacional, se caracteriza por requerir la aprobación del Estado en el que se va a actuar, y por el no uso de la fuerza, haciendo así compatible el derecho de asistencia humanitaria.

Es por ello que al hablar de asistencia y ayuda humanitaria se refiere al derecho de las víctimas de conflictos y otros desastres a solicitar o recibir asistencia, ayuda y protección con el fin de satisfacer sus necesidades inmediatas si el país afectado no es capaz de hacerlo por sí mismo.

Cuando se solicita ayuda internacional es necesario que el país que recibirá dicha ayuda cuente con una coordinación interna eficaz, procedimientos establecidos para el manejo de donaciones, para evitar problemas de las operaciones de emergencia.

En algunas ocasiones cuando se produce un desastre que requiere ayuda y asistencia internacional se ha hecho evidente que la única preocupación de la ONG's es la de enviar los medios necesarios para aliviar el sufrimiento de la población lo más rápidamente posible.

Sin embargo se han presentado problemas en la entrega de estos recursos que son tan necesarios, entre ellos el idioma, el control de los suministros de ayuda y por el establecimiento de una clara división de trabajo entre organizaciones humanitarias.

Es por ello que en los últimos años, la coordinación ha mejorado, no sólo por lo que respecta al sistema de Naciones Unidas (ACNUR, Unicef y el Programa Mundial de Alimentos), sino también entre la ONU y otros Organismos como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Organización Internacional de Migraciones y las Organizaciones no Gubernamentales.

## **5.1 Asistencia Humanitaria Internacional**

Según el Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria de CONRED, el término "asistencia humanitaria" se refiere a la asistencia técnica que pueden brindar misiones internacionales de especialistas de diferentes campos, equipos de socorro, así como los equipos de búsqueda y rescate. Este término también incluye los equipos, materiales, medicinas y productos médicos y otros enseres de trabajo que las misiones traen consigo. Los equipos de búsqueda y rescate pueden incluir además unidades caninas y su respectivo alimento. (Manual CCAH, 2007)

La asistencia humanitaria ha sido vital para nuestro país ya que han ocurrido eventos que rebasan la capacidad de respuesta, claro ejemplo Huracán Mitch, Tormenta Tropical Stan durante el cual se emitió el llamamiento internacional ya que la cooperación nacional y demás instituciones no se dieron a basto para cubrir las necesidades de los afectados, otro caso en específico el más reciente Tormenta Agatha y erupción de Volcán de Pacaya (2010) eventos que generaron el llamamiento de ayuda y asistencia internacional con el objetivo de auxiliar a la población y con ello cubrir las necesidades inmediatas.

Cuando la asistencia humanitaria es coordinada adecuadamente y responde a las necesidades reales, sus beneficios son mucho mayores para las víctimas, además de jugar un papel importante en el desarrollo del país. Es por ello que el objetivo principal de la asistencia humanitaria es facilitar el acceso de la población a la seguridad humana.

## **5.2 Ayuda Humanitaria Internacional**

La ayuda humanitaria internacional se refiere a la respuesta inmediata que ofrece la comunidad internacional ante las catástrofes naturales y las provocadas por el hombre. Esta está destinada a salvar las vidas de los afectados y, en la medida de lo posible, restablecer la situación anterior al desastre. Aunque el término “ayuda humanitaria” incluye todo de tipo de bienes materiales, alimentos, víveres, granos y cereales, medicamentos y productos médicos, artículos de uso personal y colectivo, equipos de purificación de agua, equipos de telecomunicaciones, equipo médico quirúrgico, hospitales móviles, maquinaria y equipo, herramientas y equipos varios, pesticidas y productos agro-veterinarios, los cuales se utilizan durante la emergencia, algunas veces se reciben zapatos que no se adecuan a la población, alimentos que las personas no están acostumbradas a comer, ropa que no es utilizada en el país, entre otros, es por ello que antes de enviar ayuda se solicita una lista de necesidades y así evitar el ingreso de recursos que no son necesarios.

Es decir son acciones de ayuda a las víctimas de desastres, sin embargo cuando la ayuda no se ha solicitado o cuando las instituciones o personas donantes tienen una visión equivocada de cuáles son las necesidades, también puede convertirse en una carga.

El apoyo que reciben las personas damnificadas es para garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad; así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales.

Así también, la ayuda humanitaria puede ser proporcionada por actores nacionales o internacionales, y se realiza con el visto bueno y a petición del país afectado.

### **5.3 Proyecto Esfera (Sphere Project), Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de respuesta humanitaria en caso de desastres**

Para mejorar la calidad de la asistencia prestada a las personas afectadas por desastres y mejorar la rendición de cuentas de los Estados y los organismos humanitarios al grupo de personas a las que prestan asistencia, a los donantes y a las poblaciones afectadas se creó la herramienta Manual Esfera el cual incluye normas mínimas de respuesta humanitaria en caso de desastres.

La Carta Humanitaria y las Normas Mínimas establecen por primera vez lo que las personas afectadas por desastres tienen derecho a esperar de la ayuda humanitaria. Es por ello que el objetivo del proyecto es mejorar la calidad de la asistencia que se presta a las personas afectadas por desastres y aumentar la responsabilidad del sistema humanitario en la intervención en casos de desastres.

El Proyecto Esfera se basa en dos convicciones principales: primera, que se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano producido por calamidades y conflictos; y segunda, que las personas afectadas en los casos de desastre tienen derecho a vivir con dignidad, y por lo tanto tienen derecho a recibir

asistencia humanitaria. Esfera es tres cosas: Un manual de orientación y guía, un amplio proceso de colaboración y la expresión de un compromiso a favor de la calidad y la rendición de cuentas.

Esta iniciativa fue lanzada en 1997 por un grupo de ONGs dedicadas a la asistencia humanitaria y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que elaboraron una Carta Humanitaria y determinaron una serie de Normas Mínimas como meta a alcanzar en la asistencia en casos de desastre en cada uno de los cinco sectores, 1. Abastecimiento de agua y saneamiento, 2. Nutrición, 3. Ayuda Alimentaria, 4. Refugios y 5. Servicios de Salud.

La piedra angular del manual es la Carta Humanitaria, que se basa en los principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos, el derecho sobre refugiados y el Código de Conducta Relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y las organizaciones no gubernamentales –ONGs-, principios que deben normar a todas las instituciones que desarrollamos diversas acciones en la atención de poblaciones afectadas por desastres.

La Carta y las Normas del Proyecto Esfera reflejan el compromiso de las organizaciones firmantes de mejorar la eficacia de la asistencia que brindan y la responsabilidad que asumen con los beneficiarios.

#### **5. 4 Proceso de gestión de ayuda y asistencia internacional en Guatemala**

Con el objetivo de coordinar la ayuda y asistencia internacional de una manera adecuada se debe de aplicar un mecanismo de coordinación ágil, eficaz y eficiente, evitando con esto el desperdicio, la duplicidad de esfuerzos, la saturación y aprovechando al máximo los recursos que se reciban.

De hecho, muchos de los mandatos con que actúan los organismos intergubernamentales, agencias de cooperación y organismos no gubernamentales, señalan claramente la necesidad de coordinar sus acciones en el marco de una estructura o instancia de escala nacional para operativizar y ejecutar las acciones humanitarias.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la gestión adecuada de ayuda y asistencia humanitaria internacional, tanto en la situación de ser afectados como en la de asistir a otro país. Su condición de activación es que ocurra, o haya probabilidades grave de algún desastre que implique necesidades de asistencia humanitaria superiores a las capacidades nacionales.

Cuando las capacidades de respuesta nacional sean inferiores al daño potencial o efectivo de un desastre, deberá activarse la instancia coordinadora de la asistencia humanitaria, la cual estará bajo la coordinación conjunto del Centro de Operaciones de Emergencia-COE- de CONRED. Es decir el COE es el responsable de la definición de necesidades de asistencia y ayuda humanitaria y de su administración y el Ministerio de Relaciones Exteriores como responsable de la gestión de asistencia y ayuda humanitaria internacional, ya que según la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde formular las políticas, aplicar el régimen jurídico y representar al Estado de Guatemala en sus relaciones con otros Estados u Organismos Internacionales, por lo que dentro de sus funciones está la de coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la cooperación internacional.

Al ocurrir un desastre natural, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros puede declarar Estado de Calamidad Pública en las áreas afectadas. Si el COE determina que los recursos de ayuda y asistencia humanitaria con que cuenta el país son insuficientes para responder al desastre, el Presidente hará el llamamiento al apoyo de la comunidad internacional. En ese momento el Ministro de Relaciones

Exteriores activará los procedimientos para la gestión de asistencia y ayuda humanitaria internacional.

Al ser necesaria la ayuda internacional, el Ministerio asume la coordinación de las gestiones externas, en apoyo de CONRED que coordina todo lo referente al despliegue de las operaciones de asistencia y ayuda humanitaria y utilización de los recursos proveídos por la Comunidad Internacional.

Con el fin de que las gestiones de asistencia y ayuda humanitaria internacional sean ágiles, eficientes y efectivas ante la probabilidad u ocurrencia de desastre en el país que conlleven la declaratoria de estado de emergencia nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores activará su Coordinadora de Contingencia en Casos de Desastre (CODEMINEX), este procederá de igual manera ante la recepción de solicitudes oficiales de asistencia por parte de países amigos afectados por algún desastre (Manual de Procedimientos Ministerio de Relaciones Exteriores. Guatemala, 2001)

Para propiciar que las respuestas internacionales a las solicitudes de asistencia y ayuda humanitaria que deba realizar el país en caso de desastre, la Dirección General de Protocolo y Asuntos Consulares deberá promover, con el apoyo de la Dirección General de Cancillería y de CONRED, actividades informativas dirigidas a los Representantes Diplomáticos, Consulares y de Organismos Internacionales acreditados en el país, esto se llevará a cabo por medio de publicaciones y reuniones informativas.

El procedimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores para activar su Coordinadora de Contingencia en Casos de Desastre es el siguiente:

En el momento en que CONRED informe sobre un fenómeno natural de evolución inmediata que pueda afectar al país y con alta probabilidad de provocar un desastre deberá activarse la Alerta Amarilla y se activa la COCODE (Coordinadora de

Contingencia en Casos de Desastre), trasladando información al servicio exterior y a cancillerías centroamericanas. Si el fenómeno evoluciona se solicita se activen los procedimientos de Alerta Naranja, esto quiere decir que además de informar a cancillerías de países amigas, establecer el apoyo a CONRED en áreas limítrofes para el ingreso de donaciones.

La COCODE deberá coordinar todas las solicitudes oficiales de apoyo a los gobiernos de países amigos y organismos internacionales, que serán cursadas por las Direcciones Generales de Relaciones Internacionales, la Dirección General de Protocolo y las Misiones del Servicio Exterior guatemalteco. Cada solicitud, o aceptación de ofrecimiento de ayuda humanitaria, recibirá seguimiento hasta su arribo a los puntos de ingreso al país. A partir de ese momento será CONRED la que asuma la coordinación de la gestión.

El cese de la aplicación de dichos procedimientos se establecerá considerando cómo ha evolucionado la emergencia y en consulta con las Cancillerías Centroamericanas y otros actores humanitarios y cuando termine la vigencia del Estado de Calamidad pública.

Luego de que se declare la finalización de la emergencia, la COCODE consultará con la CONRED, las Cancillerías centroamericanas y otros actores humanitarios para la desactivación.. Al declararse la desactivación se deberá notificar a los donantes del cierre de las operaciones de emergencia.

### **5.5 Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria -CCAH-**

Guatemala cuenta con mecanismos, normas y procedimientos para impulsar la coordinación interinstitucional en todo el territorio para recibir ayuda y asistencia humanitaria internacional en caso de desastres, los cual están a cargo de CONRED siendo este el Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria-CCAH-.

El origen de esta instancia se inicia en el año 1999, con la Declaración de la Cumbre Presidencial, “Guatemala II”, en la que los Presidentes Centroamericanos disponen el mandato de la implementación del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, dentro del Plan Regional para la Reducción de Desastres en Centro América, esto motiva a que la Secretaría Ejecutiva de CONRED inicie un proceso de trabajo en esta dirección y que da como resultado la creación del CCAH, el cual fue aplicado por primera vez en el año 2005 cuando la Tormenta Tropical Stan afectó gran parte del territorio nacional.

Es necesario que la instancia de coordinación humanitaria esté dotada con la suficiente autoridad política y el prestigio social requerido, para ejercer el liderazgo entre los actores humanitarios e implantarse sólidamente con las tareas de la asistencia y ayuda humanitaria.

En situaciones de extrema gravedad, cuando la capacidad de respuesta nacional se ve rebasada y es decretado Estado de Calamidad Pública, es imprescindible recurrir a la ayuda internacional. En estas circunstancias el Centro de Operaciones de Emergencia de CONRED, requiere de un mecanismo que le permita coordinar eficaz y eficientemente toda la asistencia humanitaria y la ayuda internacional que venga al país para coadyuvar a la atención de los damnificados, lo cual genera la activación del CCAH, este se desactiva la emergencia ha cesado. En tal sentido, el mecanismo es de carácter temporal, cuya vigencia depende de la magnitud del desastre y que normalmente dura entre 30 y 60 días.

La activación del CCAH ocurre en dos niveles geográficos: el nivel nacional y el nivel de cada uno de los puntos fronterizos que se habiliten para recibir tanto la asistencia como la ayuda humanitaria. En ambos casos, el CCAH será coordinado por un funcionario de la SE-CONRED designado específicamente para el efecto mientras dure la activación del CCAH. De aquí en adelante ambos cargos temporales serán designados como: Coordinador Nacional del CCAH y Coordinador del CCAH en el punto fronterizo.

A continuación se describen los seis procesos del CCAH:

1. Declaración del Estado de Calamidad Pública a través del Decreto Gubernativo y que posteriormente ratifica el Congreso de la República
2. Activación del CCAH
3. Solicitud de asistencia y ayuda humanitaria (elaboración, aprobación y divulgación del documento "llamamiento internacional) y negociaciones previas
4. Recepción de la asistencia humanitaria
5. Recepción de la ayuda humanitaria
6. Información sobre la distribución de la ayuda humanitaria
7. Desactivación del CCAH

El CCAH debe ser un mecanismo de coordinación ágil y oportuno de intercambio de información para la gestión de la asistencia y la ayuda humanitaria internacional.

En el nivel nacional el CCAH está integrado por las instituciones siguientes:

- 1. CONRED - Coordina**
- 2. Superintendencia de Administración Tributaria**
- 3. Ministerio de Relaciones Exteriores**
- 4. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social**
- 5. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación / OIRSA**
- 6. Cuerpo de Bomberos Voluntarios/Cuerpo de Bomberos Municipales**
- 7. Ministerio de Finanzas Públicas**
- 8. Cruz Roja Guatemalteca**
- 9. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional**
- 10. Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente**
- 11. Dirección General de Migración**
- 12. Ministerio de Gobernación / Policía Nacional Civil**
- 13. Ministerio de la Defensa Nacional**
- 14. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia**
- 15. Contraloría General de Cuentas**

## **16. PGN**

## **17. Dirección de Aeronáutica Civil**

## **18. Red Humanitaria (recientemente renombrada como Equipo Humanitario de país)**

El objetivo básico del CCAH es el de coordinar la oferta y administrar la información sobre la asistencia y la ayuda humanitaria internacional que llegue al país de acuerdo con los requerimientos planteados en el “llamado internacional”.

Cuando se solicita ayuda y asistencia humanitaria se deben de tomar en cuenta algunos principios de acción entre ellos:

- a. La asistencia y la ayuda humanitaria debe ser solicitada oficialmente por los canales correspondientes. Ningún país enviará asistencia sin este requisito, el cual debe ser una norma para garantizar su eficacia.
- b. Ningún país enviará cooperación internacional sin el consentimiento expreso del país afectado y una vez ingresada a dicho país, ésta se registrará por su ordenamiento jurídico interno.
- c. Toda asistencia que se reciba se hará bajo la modalidad de donaciones no reembolsables, salvo acuerdo contrario, en cuyo caso el país asistente deberá informar previamente al país afectado de tal situación.

### **5.5.1 Papel del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria- CCAH-, dentro del Centro de Operaciones de Emergencia de CONRED**

El Centro de Operaciones de Emergencia –COE- es el espacio donde se coordinan a nivel nacional todos los esfuerzos de respuesta durante una emergencia, contingencia o desastre.

Este está compuesto por 4 sectores (Servicios de emergencia, atención a la población, logística, infraestructura y servicios básicos) y 19 funciones de las cuales, el CCAH se constituye como parte del Sector III del COE, “Logística”, siendo su principal objetivo el administrar la asistencia y ayuda humanitaria internacional.

Ante la declaratoria de alerta pertinente, el Coordinador del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional, a través del Coordinador (a) nacional del CCAH, pondrá en situación de alerta a los funcionarios que lo integran para que atiendan un posible llamado con la celeridad que el caso amerite.

Cuando ya se haya emitido el Acuerdo Gubernativo de “Estado de Calamidad Pública”, el Coordinador del COE nacional instruye al Coordinador (a) del CCAH nacional para que active el mecanismo. A su vez el Coordinador nacional del CCAH procede de la siguiente forma:

- a. Convoca y reúne a todos sus integrantes institucionales del nivel nacional y les da a conocer el Acuerdo Gubernativo de “Estado de Calamidad Pública”
- b. Recibe del Coordinador del COE nacional los requerimientos tanto de asistencia como de ayuda humanitaria.
- c. Emite el “llamamiento internacional de asistencia y ayuda humanitaria”
- d. Activa los puntos fronterizos por donde ingresará tanto la asistencia como la ayuda humanitaria.
- e. Designa a un Coordinador del CCAH en cada punto fronterizo activado.
- f. Cada representante institucional ante el CCAH designa a su representante en cada punto fronterizo activado.

El CCAH además de ser el enlace con el Sistema Nacional también ejecuta otras acciones entre ellas la supervisión de los donativos recibidos, gestión de las necesidades urgentes, control de ofrecimientos de donativos, ser enlace con los países, organismos regionales e internacionales.

A través del enlace que se encuentra dentro del COE Nacional se elabora un informe consolidado e ingresado a la base de datos de la ayuda humanitaria que ingresó al país, lo cual se comparte con SEGEPLAN para la elaboración del informe Presidencial así como para los cooperantes.

## CAPITULO VI

### 6. ANALISIS DE RESULTADOS DE ENTREVISTAS

#### **Comparación entre los Casos Huracán Mitch y Tormenta Tropical Stan con la aplicación Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria-CCAH-**

La comparación de aplicación de este procedimiento es abismal ya que en el Caso del Huracán Mitch no se tenía establecido un procedimiento para recepción de ayuda, por lo que la ayuda y asistencia recibida en aquel tiempo no fue recibida adecuadamente. Así también el Mitch puso al descubierto la mala distribución y utilización de la misma, se manejaron formatos muy confusos e imprecisos para el tipo de emergencia que se presentó en aquel tiempo.

La información no fluía de manera adecuada por lo que la información estaba dispersa, no estaba centralizada a pesar de que CONRED, es el ente rector en coordinación de emergencias, no contaba con un sistema de coordinación que facilitará la recepción de ayuda al país. La debilidad institucional respecto a la existencia y utilización de información geográfica y temática actualizada en poder de las instituciones del Estado y la ausencia de una plataforma de intercambio de tal información. Como respuesta, varias instituciones generaron un enorme movimiento de coordinación institucional y se constituyó una plataforma de apoyos mutuos para el procesamiento y difusión de la información digital.

En el tiempo en que sucedió el Mitch tanto en el ámbito nacional como local los esfuerzos fueron aislados, es por ello que es vital contar una estrategia de coordinación apropiada para evitar la duplicidad de esfuerzos, así como posibles inconvenientes como recibir recursos no adecuados y no solicitados por el país.

De esa cuenta se determinó que CONRED, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, podrían asumir la responsabilidad de elaborar un manual para

operaciones de asistencia y ayuda humanitaria, el cual se aplicaría en situaciones de extrema gravedad, cuando la capacidad de respuesta nacional fuera rebasada y sea imprescindible recurrir a la ayuda internacional. Aplicando la teoría del estructural funcionalismo se considera que en este mecanismo el funcionamiento del sistema es vital ya que depende no solo de las características de cada una de las instituciones que lo integran sino de su relación y cómo interactúan para que el sistema se desarrolle adecuadamente, concibiendo la importancia que tiene el ingreso de la cooperación internacional al país para paliar el sufrimiento de las personas afectadas y por ende se aproxima a la búsqueda de soluciones que tengan como objetivo facilitar el ingreso de las donaciones para la recuperación temprana del país.

El CCAH se activó en tiempo real por primera vez en octubre de 2005, cuando la Tormenta Tropical Stan afectó gran parte del territorio nacional, esto permitió tener un registro y control de las donaciones que directamente recibió el país así como de las donaciones ofrecidas todo esto en una base de datos.

Uno de los aspectos que se destaca de la respuesta internacional a Stan, fue la manera en que las agencias de Gobierno relevantes pudieron facilitar la rápida entrada de bienes, equipo y personal humanitario al país. Esto fue posible al establecer los equipos CCAH en cada aeropuerto y puerto, por medio de CONRED, y dándoles la autoridad de inspeccionar bienes y decidir el permiso de entrada al personal. El proceso también fue bien apoyado por el procedimiento expedito de SAT por la importación, implementado por aduanas, requiriendo documentación mínima para la entrada de bienes humanitarios durante el estado de calamidad pública.

Así también la claridad del llamamiento internacional en términos de la naturaleza y tipo exacto de la ayuda requerida facilitó el manejo de la misma, la solicitud de exoneración de los artículos humanitarios en el llamamiento internacional durante el estado de calamidad pública, así como que la mayoría de los embarques de bienes que llegaron fueron notificados con anticipación y estaban bien documentados.

Retomando la comparación entre el Huracán Mitch y el Huracán Stan definitivamente es grande la brecha que existe entre estos eventos que devastaron al país, muestra de ello la siguiente gráfica presentada por CEPAL, en la cual se evidencia el aumento de personas fallecidas, personas damnificadas y el aumento de daños y pérdidas que causaron lo cual atrasa el desarrollo del país.

Cuadro 3  
Eventos climáticos y sus efectos

<b>MITCH (11-1998)</b>	<b>STAN (10-2005)</b>	<b>AGATHA/PACAYA<sup>1</sup> (05-2010)</b>
<b>106,000 personas damnificadas</b>	<b>475,000 personas damnificadas</b>	<b>102,639 personas damnificadas</b>
<b>268 personas fallecidas</b>	<b>669 personas fallecidas</b>	<b>165 personas fallecidas</b>
<b>10 departamentos afectados</b>	<b>15 departamentos afectados</b>	<b>21 departamentos afectados</b>
<b>Daños y perdidas 748 Millones de dólares</b>	<b>Daños y perdidas 988.3 Millones de dólares</b>	<b>Daños y perdidas 982 Millones dólares</b>

Fuente: Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por desastres en Guatemala desde mayo a septiembre de 2010. Segeplan-CEPAL

Definitivamente, hay que mencionar que en la emergencia suscitada por el Huracán Mitch la solidaridad nacional inmediatamente se activó cuando gran cantidad de empresas, fundaciones y la sociedad civil reunieron recursos que fueron entregados al ente coordinador –CONRED-, sin embargo el proceso de entrega a los damnificados se realizó de manera desordenada, sin planes o manuales que indicaran que se podía y que no se podía recibir en el país de acuerdo a las necesidades existentes, esto solo hizo que la distribución se hiciera con lentitud, caso contrario durante la afectación provocada por el Huracán Stan cuando ya existía un manual el cual integra los formatos y procedimientos para recibir ayuda en el país lo que facilitó la recepción y distribución de los recursos a la población afectada a través de una coordinación ordenada con estándares establecidos, por lo dichos procesos agilizaron la entrega de la ayuda para los afectados.

Esto demuestra que los grados de coordinación en Mitch fueron insuficientes para garantizar el buen desarrollo de las actividades de respuesta en el territorio guatemalteco, sin embargo para el Huracán Stan se agilizaron las actividades en campo ya que existía organización a nivel nacional y local, sin embargo en cuanto a la realización de evaluaciones de daños de la infraestructura específicamente no se contaba con un documento que guiara su accionar en el campo por lo que demoró el inicio del proceso de rehabilitación.

En sí los procesos de reconstrucción que dejó Mitch quedaron inconclusos lo cual dejaron a muchas personas vulnerables cuando se suscitó el Huracán Stan. No solo la reconstrucción nos pone en una situación vulnerable sino también la falta de recuperación ambiental tras los desastres anteriores, o por el efecto de la tala de árboles, o excavaciones en ríos no supervisadas lo que provoca que se inunden áreas que no estaban contempladas.

De acuerdo con la OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), en el caso del Huracán Mitch, a fines de noviembre se habían contabilizado donaciones en efectivo y en especie de las organizaciones internacionales por 60 millones de dólares. Por otro lado, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) había entregado al 12 de noviembre 120,000 raciones de comida en los departamentos afectados. Otras contribuciones en efectivo de parte de organismos internacionales son las siguientes: UNICEF: 86,000 dólares, Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP): 100,000 dólares, BID: 50,000 dólares

Por su parte, organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el BID, empezaron a reorientar recursos ya desembolsados hacia la atención de la emergencia e iniciaron gestiones para la ampliación de líneas de crédito. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) puso a disposición recursos para iniciar la reconstrucción de la carretera Panamericana que cruza Centroamérica.

Los gobiernos extranjeros. La Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA) de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID) proporcionó un donativo de un millón de dólares a organizaciones no gubernamentales (ONG) para proyectos de atención a desastres que darían asistencia en los sectores de agua y saneamiento, refugios de emergencia, medicinas, higiene y agricultura. En total, a principios de diciembre se estimaba que la ayuda proporcionada por la USAID/OFDA ascendía a 1,257 millones de dólares. En ocasión de su visita oficial a Guatemala, el Presidente de Francia, Jacques Chirac, anunció la condonación de la deuda por 55 millones de dólares que Guatemala tenía con ese país.

Cuadro 4  
Donaciones Mitch

<b>DONACIONES MITCH</b>	
Gobierno de Taiwán	Q3.3 millones
Gobierno de España	Q1. 48 millones
Estados Unidos	Q2.6 millones
Japón	Q990 mil
BID	Q330 mil
PNUD	Q197 mil
OEA	Q132 mil
PMA	Q297 mil
Japón	Q686 mil
Dinamarca	Q224 mil
<b>TOTAL</b>	<b>Q. 10,236,000</b>

Prensa Libre 11 de noviembre 1998

Cuadro 5

## Cooperación Internacional en Apoyo ante la Emergencia Ocasionada por el Huracán Stan

**Cooperación Internacional en Apoyo al País ante la Emergencia  
Ocasionada por el Huracán Stan (actualización al 13 de Octubre 2005)**

DONANTE	OFERTADA FINANCIERA	ESPECIE	RECIBIDA FINANCIERA	ESPECIE	DESCRIPCION DE LA COOPERACIÓN
<b>BILATERAL</b>					
<b>ALEMANIA</b>		X		ü	En ayuda humanitaria por valor de 55,000.00 Euros.
<b>ARGENTINA</b>		X			10 toneladas de arroz, 3000 frazadas livianas y carpas para 20 personas tipo gazebo cerradas en número a determinar. Determinarán la viabilidad de esta ayuda a través de la cooperación que puedan aportar líneas aéreas que tienen vuelos a Guatemala.
<b>BELICE</b>		X		ü	Libre movilidad en las aduanas y migración para que entre combustible que ofreció México.
<b>BRASIL</b>					Solicita al Gobierno les comunique en qué podrían apoyar.
<b>CANADA</b>				ü	Arribaron 6 médicos canadienses con su respectivo equipo, fueron asignados al MSPyAS.
		X			1 inflatable air hospital 2 generators 5 cases of medicines (packing list to follow) 4 cases of aquatabs, 50000 1 litre tblets, 50000 5 litre tablets, 16000 10litre tablets; and 14000 25 litre tablets 1 Noah Nomad Water Unit 1 Noah Trekker water Unit
		X			Aporte a CONRED de 100 colchonetas para su distribución en los centros más prioritarios, costo aproximado Q. 11,500.00. El camión el 13 de octubre a las 14:00 horas.
		X			Aporte en víveres y ropa para el municipio de Tacaná, San Marcos, a ser canalizado a través de la Iglesia Católica del municipio. Costo aproximado US\$ 1,000.00.
	US\$ 1,000.00				A través de Fundación Solar para movilización y transporte de equipo de reconstrucción de sistemas de agua potable y víveres para San Juan y San Marcos La Laguna en Sololá.
	US\$ 600.00				Para el Programa de Voluntariado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para la movilización de los jóvenes a albergues en jornadas médicas y psicosociales.
<b>COLOMBIA</b>		X			Medicinas y Bienestarina.
<b>CUBA</b>		X		ü	200 médicos, los cuales ingresaron el 9 de octubre. Se distribuirán según planificación del MSPyAS.
<b>ESPAÑA</b>		X		ü	Han ingresado vía aérea el 7, 10 y 12 de octubre 4 cargamentos, y se esperan que 3 más, que totalizan US\$ 1,300,000.00. También se recibió el 10 de octubre una brigada de 22 bomberos y 9 médicos, y apoyo en transportes para la distribución.
<b>ESTADOS UNIDOS (USAID)</b>		X	\$184,766.50	ü	Ingresó por vía área el 7, y 8 de octubre por valor de US\$184,766.5. Además, se puso a disposición del gobierno siete helicópteros. También se recibirá el apoyo de un médico y dos expertos en desastres.
<b>FRANCIA</b>	€50,000.00	X		ü	Consistente en ayuda alimentaria. También ingresó el 9 de octubre una brigada de bomberos y 2 perros expertos en búsqueda y rescate.

**Cooperación Internacional en Apoyo al País ante la Emergencia  
Ocasionada por el Huracán Stan (actualización al 13 de Octubre 2005)**

DONANTE	OFERTADA FINANCIERA	ESPECIE	RECIBIDA FINANCIERA	ESPECIE	DESCRIPCION DE LA COOPERACIÓN
HOLANDA		X			Ofreció apoyo técnico.
HONDURAS		X			Protección civil. Necesidades básicas; 2,000 colchonetas recibidas el 12 de octubre.
ITALIA	€200,000.00				200,000.00 euros. El Embajador de Guatemala en Italia, Francisco Bonifaz, ofreciendo hacer gestiones ante el Gobierno de Italia para equipo de rescate.
JAPÓN		X		ü	US\$ 90,692.5 en especie que ingresó el 8 de octubre de 2005.
MÉXICO		X			2,000 barriles de gasolina.
NICARAGUA		X			Ofreció apoyo de protección civil y necesidades básicas.
NORUEGA	US\$460,000.00				El monto especificado es para todos los países afectados por el Huracán Stan.
PANAMÁ		X		ü	Un contenedor que contiene ropa, zapatos, toallas, almohadas, ponchos, etc.
SUECIA	US\$5,500,000.00				Pendiente de determinar cual será el apoyo en base al llamamiento internacional. El apoyo se canalizará a través del PNUD.
SUIZA	SFr. 600,000.00	X			Envío de expertos en Desastres. Ofrecieron un experto para logística. Se les solicitó material para albergues: estufas, material y utensilios de cocina. Esta ayuda se puede coordinar con la CCAH o ellos pueden hacer las entregas directamente.
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA		X		ü	El apoyo ingresó vía aérea el 11 de octubre por un monto de US\$400,000.00, consistente en suministros médicos, de limpieza y alimentarios.

DONANTE	OFERTADA FINANCIERA	ESPECIE	RECIBIDA FINANCIERA	ESPECIE	DESCRIPCION DE LA COOPERACIÓN
BCIE			US\$200,000.00		Donación a través de cheque el 10 de octubre.
BID	x	x			Han ofrecido un préstamo para emergencia y asistencia técnica.
HIC					Respaldo del Centro de Información Humanitaria.
OEA			\$15,000.00		128 cajas de galleta fortificada; Donación a través de cheque.
PARLACEN		X			Arrendamiento de tractor D6 de oruga o un cargador por 100 horas.
PMA		X		ü	El 12 de octubre se recibieron 42 Toneladas métricas de alimentos (galletas nutricionales), y un furgón con galletas fortificadas.
		X			58 toneladas métricas de galletas HEB.
		X		ü	El 6 de octubre se recibieron 25,000 raciones de mezcla de maíz y soya, 21 toneladas métricas de mezcla de maíz y soya, y luego otro cargamento de 62 toneladas de mezcla de maíz y soya.
SISTEMA DE NACIONES UNIDAS	US\$470,000.00	X			De los cuales US\$350,000.00 son reprogramaciones de programas actualmente en ejecución, y US\$120,350.00 para medicinas, movilización de equipos de emergencia, etc.
UNIÓN EUROPEA	US\$1,700,000.00	X		ü	Se recibieron insumos y equipo a través de la Cruz Roja valuados en US\$400,000.00.
UNDAC		X		ü	Siete expertos en desastres. Asistirán a CONRED para actividades de logística. Equipo de Naciones Unidas para

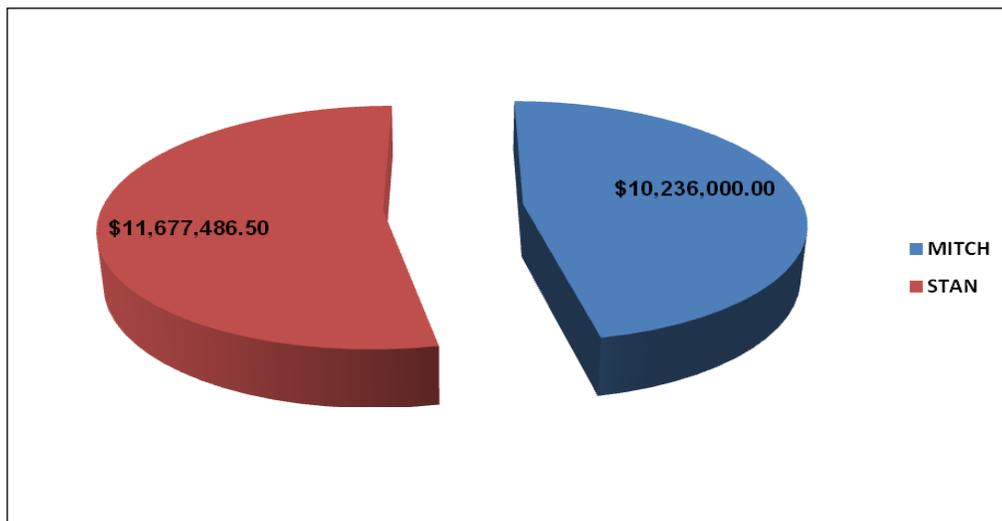
DONANTE	OFERTADA FINANCIERA	ESPECIE	RECIBIDA FINANCIERA	ESPECIE	DESCRIPCION DE LA COOPERACIÓN
COMUNIDAD GUATEMALTECA EN LOS ANGELES, CA.		X			Un Comisionado visitó Guatemala con el propósito de definir la asistencia a ser otorgada.
CRUZ ROJA INTERNACIONAL		X			Donación aún por definir. Arribará por DHL el jueves 13/10/2005, proveniente de Panamá.
IGLESIA MORMONA		X			Ayuda alimentaria y kits de higiene, valorado US\$ 128,108.60.
NUNCIO APOSTOLICO DE COLOMBIA (recibido en Embajada de Guatemala en Bogota)	US\$1,120.00		US\$1,120.00		Cheque enviado a la Embajada de Guatemala en Colombia y depositado en cuenta bancaria abierta por la Embajada.
SOBERANA ORDEN DE MALTA		X		ü	El 5 de octubre se recibieron bolsas de agua pura y raciones familiares por un valor de US\$4,182.75
WORLD VISION		X			Donación aún por definir.

Nota: Cualquier comentario sobre esta información, por favor hacerla saber a los teléfonos 2251-3777 y 2230-2804

Fuente: Informe de Avance Acciones de Gobierno ante los Efectos de la Tormenta Tropical Stan.  
Segeplan 2005

Es decir que se recibieron USD. 400,886.50 en donaciones financieras, aproximadamente USD. 3,000,000.00 en donaciones en especie (algunas no consignaron montos reales por parte del cooperante) y ofertas que no se formalizaron un aproximado de USD. 8,276,600.00, es decir entre donaciones financieras, en especie y ofrecimientos recibidos se tuvo un total de USD. 11,677,486.50.

Gráfica 1  
Montos de Donaciones durante Mitch y Stan



Gráfica Montos de Donaciones durante Mitch y Stan (Cifras en dólares)

Es de suma importancia resaltar que las donaciones en especie y financieras son destinadas para la recuperación temprana de los afectados y no se realizó un llamamiento a la comunidad internacional destinado hacia la reconstrucción, en la práctica según indican las fuentes cooperantes el envío de recursos financieros como en especie son aplicables únicamente solo para esta fase de recuperación temprana, indicando que el apoyo por reconstrucción debe darse a través de préstamos (deuda externa), son pocos los cooperantes que apoyan ambas fases en modalidad no reembolsable.

Por consiguiente aunque los montos reportados por Segeplan y la prensa escrita para ambos desastres ocurridos representan el monto de daños en pérdidas para el país, es decir reconstrucción, recuperación de medios de vida, y algunos otros bienes materiales, etc., y no de recuperación temprana, es necesario establecer una estadística comparativa de lo recibido por donaciones versus las pérdidas establecidas siendo la siguiente:

**-STAN: 1.20 %**

**-MITCH: 1.36%**

En base a la convocatoria hecha por Guatemala, el Sistema de Naciones Unidas (SNU) acompañó al Gobierno en la preparación y presentación del “Llamado de Emergencia” (Flash Appeal) a la comunidad internacional para la respuesta inmediata por el Huracán Stan por US \$ 24,670,000.00, el cual fue coordinado por las agencias especializadas del Sistema, dentro de ellas la OPS/OMS, cuyas actividades se desarrollaron en los siguientes 6 meses.

Sin embargo sin el apoyo político y un equipo nacional fortalecido y plenamente familiarizado con los procedimientos de llegada de suministros a un país, siempre se va a contar con una información parcial de la ayuda humanitaria recibida directamente en los puertos de entrada. Por lo que es necesario que las autoridades nacionales e internacionales involucradas en la recepción de suministros tomen las

iniciativas necesarias para poner en funcionamiento un sistema de manejo de suministros desde el principio de la operación.

En conclusión el contar con una estructura funcional para la administración de información de ayuda y asistencia internacional en momentos de la ocurrencia de desastres facilita el egreso e ingreso de donaciones al país lo cual permite una adecuada distribución de los recursos para la población afectada, además evidencia ante la cooperación internacional que el país se encuentra organizado y que los recursos destinados por los donantes para apoyar a los damnificados no se perderán o desviarán, favoreciendo a los beneficiarios finales.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de los dos eventos aplicando los mecanismos adecuados para recibir la cooperación internacional:

<b>Huracán Mitch 1998</b>	<b>Tormenta Tropical Stan 2005</b>
Las capacidades nacionales y la tradicional forma de recibir la ayuda internacional fue rebasada por la profundidad del impacto, no existía mecanismo.	La capacidad nacional para dar respuesta a la población afectada fue superada, por lo que se acudió a realizar el llamamiento internacional a través del mecanismo CCAH.
Carencia de herramientas y falta de mecanismos de coordinación para trabajar conjuntamente	Año 2003 se publicó el Manual del CCAH, 2005 primera activación en tiempo real del Mecanismo
Descoordinación institucional ya que no existían lineamientos establecidos.	Coordinación institucional en base a una estructura donde cada institución tiene una función en el mecanismo CCAH.
Se recibieron recursos que no eran adecuados para la población guatemalteca	En el mecanismo CCAH ya existen estipulaciones acorde al país, para recibir recursos de acuerdo a las necesidades y a las políticas de país.
No existe un informe verídico de las donaciones recibidas, este indica falta de transparencia de	Realización de informe de donaciones recibidas en el país para atención de la emergencia, para

las donaciones recibidas ante los donantes.	evidenciar la transparencia del manejo de la ayuda ingresada al país.
Instituciones que participaron en el ingreso de donaciones al país: Segeplan, CONRED, Ministerio de la Defensa Nacional, Policía Nacional Civil, Ministerio de Salud, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Cruz Roja, MAGA	Activación del CCAH a través de las siguientes instituciones: CONRED, Superintendencia de Administración Tributaria, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, OIRSA, Cuerpo de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Municipales, Ministerio de Finanzas Públicas, Cruz Roja Guatemalteca, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, Dirección General de Migración, Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil, Ministerio de la Defensa Nacional, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Contraloría General de Cuentas , PGN, Dirección de Aeronáutica Civil, Red Humanitaria

Siendo así, con el fin de lograr los objetivos planteados al inicio de esta tesis, y para dar conocer los resultados de las entrevistas realizadas a representantes de las diferentes instituciones que se especializan en el tema del manejo de procedimientos que se aplican en Guatemala para el ingreso y egreso de la ayuda internacional cuando se presenta una emergencia por un fenómeno natural se concluye que:

- i. Guatemala no está totalmente preparado para responder ante los efectos que produzca un evento de carácter natural esto a pesar de los desastres que ha afrontado el país a través de los años, además de que se deben considerar los recursos del país ya que son limitados y que en definitiva no existe una cultura de prevención que ayude a minimizar los efectos de los eventos que se registren debido a que el enfoque de muchos sectores está orientado a la

respuesta y no a acciones que se encaminen a la reducción de riesgo a desastres con un enfoque de desarrollo sostenible.

- ii. En cuanto al conocimiento que deberían de tener tanto el gobierno central como las instituciones involucradas en la respuesta a una emergencia sobre los procedimientos que se utilizan para el manejo de estas, los entrevistados indicaron que debido a los cambios que se generan en las diferentes administraciones y los cambios de gobierno, afectan los procesos que se han iniciado con las diferentes instituciones. Sin embargo a nivel nacional existe gran cantidad de recurso humano capacitado para poder brindar una respuesta inmediata a la población en caso de emergencia a pesar de que como país no se cuenta con gran cantidad de recursos para atender las emergencias se ha logrado evitar la muerte de personas por los preparativos previos que se han hecho.
- iii. La cooperación de los diferentes actores nacionales e internacionales se vuelve vital para la atención de una emergencia cuando esta ha superado su capacidad de respuesta así como para la recuperación del país, es por ello que la cooperación internacional se puede considerar como un eje conductor para la recuperación post-desastre en países como el nuestro.
- iv. Las responsabilidades institucionales asignadas para la gestión de la reducción del riesgo a desastres en los ámbitos regional, nacional y sectorial, no manejan en su totalidad dicho concepto; actualmente se realizan esfuerzos conjuntos para hacer conciencia del papel que juega cada una de las instituciones a nivel nacional, regional y sectorial en este tema, que es de suma importancia para todos los países tomando en consideración la adaptación al cambio climático, es por ello que como parte del avance se firmó la Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo, la cual fue aprobada en la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de

los países del Sistema de la Integración Centroamericana, el 29 y 30 de junio del año 2010.

- v. Otro logro tangible en cuanto a la Gestión del Riesgo a Desastres es la aprobación y publicación de la Política Nacional de Reducción de Riesgo a Desastres, cuyo objeto es el aumento de la resiliencia y la reducción de vulnerabilidad de las poblaciones y los pueblos, procesos productivos, territorios en riesgo a los desastres como fundamento del mejoramiento de calidad de vida y desarrollo de Guatemala.
  
- vi. Ahora en cuanto a la utilización de procedimientos existentes para el manejo de la ayuda y asistencia humanitaria para Guatemala cuando este es afectado por un desastre natural los entrevistados coincidieron en que si se utilizan manuales, aunque la experiencia indica que hay procesos que deben mejorarse para brindar una oportuna atención a las emergencias. Ejemplo de ello es la activación de los procedimientos establecidos en el Manual del Centro de Coordinación de Asistencia y Ayuda Humanitaria –CCAH- el cual se activó por primera vez en el año 2005 para enfrentar el Huracán Stan. Sin embargo la falta de apropiación de esta herramienta por parte de algunos de los integrantes, causó atrasos, duplicidad en la solicitud de recursos o desinformación a cooperantes, registros y transparencia en el manejo de los recursos provenientes de cooperación, así como otras limitantes para la recepción de la ayuda humanitaria en materia arancelaria que no pueden ser resueltas directamente desde el CCAH.

Un gran obstáculo para agilizar la ayuda para las personas afectadas ha sido la cantidad de formatos de información que poseen las instituciones para recabar información en el campo lo cual dificulta las acciones de respuesta como su efectividad. Es por ello que es necesario actualizar dicho manual que incluye los procedimientos adecuados para recepción de ayuda humanitaria ya que con cada administración se generan cambios en las normativas nacionales, se deben ampliar

las medidas y disposiciones que requieren las instituciones correspondientes al momento del ingreso de ayuda humanitaria al país, mejorar la comunicación entre las instituciones que conforman el CCAH, para manejar una sola línea de comunicación y coordinación interinstitucional, estableciendo parámetros y solicitando a los donantes regirse por ellos.

Se puede decir que algo valioso que queda de las tragedias es que nos permiten aprender, detectar que estaba mal para mejorarlo y que no vuelva a ocurrir, así como emprender nuevas ideas y nuevos retos, para generar una cultura de riesgo en el territorio guatemalteco, un país preparado y menos vulnerable ante los incidentes que se presentan año con año.

## CONCLUSIONES

Por medio de la presente investigación fue posible determinar que cuando los recursos del Estado se ven rebasados para la atención de una emergencia generado por un fenómeno natural, se hace necesario contar con apoyo de la comunidad internacional para la recuperación temprana, por lo que se generó la necesidad de crear un mecanismo que canalice la ayuda y asistencia humanitaria de manera ágil y simplificada, enmarcado en políticas y fortaleciendo los mecanismos institucionales ya existentes que propicien una acción eficaz.

Asimismo, cabe resaltar el trabajo desarrollado a partir del año 1999 hasta la fecha para la implementación de procedimientos que faciliten el manejo de las donaciones recibidas en la región centroamericana a través del Mecanismo Regional de Ayuda Mutua, cuya finalidad es mejorar el control de la ayuda, incluyendo los procesos de alineación y armonización de la cooperación internacional y las prioridades nacionales de cada país con el objetivo de hacer más eficaz la ayuda para el desarrollo.

El mecanismo de CCAH, muestra una clara relación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo, de manera que se recomienda que este instrumento sea oficializado y validado por todos los miembros de lo integran, donde se estandaricen las acciones de las instituciones del Estado que intervienen en la gestión de la ayuda y asistencia humanitaria internacional, ya que con ello se evitaría el desperdicio, la duplicidad de esfuerzos, la saturación y se aprovecharía al máximo los recursos que se reciban. Asimismo realizar las gestiones para conformar la iniciativa de ley que haga que este mecanismo sea de cumplimiento obligatorio con el fin de asegurar una transición del socorro a la recuperación temprana, rehabilitación y el desarrollo a largo plazo.

## BIBLIOGRAFIA

1. Agreda, C. (2005). Lecturas de Epistemología; *Corrientes Metodológicas*, pp. 64
2. Armiño, K. (2005). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo*. Consultado el 20 de marzo 2013, de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/72>
3. Arroyo, G. (2001, Abril). Núm.181. Reseña de Metodología de las relaciones internacionales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIV, (núm. 181), pp. 263-271
4. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. (2007). *Glosario Actualización de Términos en la Perspectiva de la Reducción de Riesgo a Desastres*.
5. Comisión Económica para América Latina-CEPAL- (2002, Mayo). *Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres*. México: LC/MEX/LC. pp. 519
6. Comisión Económica para América Latina CEPAL (2005, octubre). *Elementos Conceptuales para la Prevención y Reducción de Daños Originados por Amenazas Socionaturales*. Capítulo III, CEPAL. pp.69
7. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado. (2004, Agosto). *Guía Didáctica para el Curso de Inducción al Manejo de Desastres*. pp. 14

8. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. (2005). *Sistema de Manejo Integrado de Emergencias*. Consultado el 15 de enero 2013, de <http://conred.gob.gt/www/>
9. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2004). Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres. Consultado en junio 2012, de <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>
10. Gándara, J. (1991) Estrategia de planificación de Asentamientos Humanos en Caso de Desastre.
11. González, F. (1991) La Cooperación Internacional en Centroamérica. Vol. 41, Núm. 2 pp.. 193
12. Grupo Regional Interagencial del Riesgo, Emergencia y Desastres de América Latina y el Caribe. Panorama de la Tendencia de la gestión del riesgo a desastre en Centroamérica. pp. 23
13. Grupo Regional Interagencial de Riesgo, Emergencia y Desastres de América Latina y el Caribe (2008). *10 Años después del huracán Mitch: Panorama de la gestión del riesgo de desastre en Centroamérica*". pp. 23
14. Informe CEPAL-SEGEPLAN. Guatemala 2010.
15. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. 2009 Riesgo y pobreza en un clima cambiante. pp. 14
16. Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología e Hidrología, 1998
17. Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Acuerdo Gubernativo 443-2000. Guatemala

18. Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria – CCAH-. Guatemala 2007.
19. Manual de Procedimientos Ministerio de Relaciones Exteriores. Guatemala 2001.
20. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres 18-29 de enero de 2005. pp. 18
21. Miranda, S. Centro Nacional de Prevención de Desastres-CENAPRED-. (2001). *Diagnóstico de Peligro e Identificación de Riesgos de Desastres en México*. pp. 8
22. Naciones Unidas. Son su mundo (2000). *Asuntos Humanitarios*. Consultado el 15 de noviembre 2012, de <http://www.unisdr.org/>
23. Nuevo Convenio Constitutivo de CEPREDENAC, Guatemala 2003.
24. Ortiz, R. Teoría y Métodos Sociales. Editorial Universitaria. Universidad de San Carlos de Guatemala, 1996.
25. Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo –PCGIR-SICA, Guatemala 2009.
26. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Definición de Cooperación para el Desarrollo. Guatemala 2002
27. Programa Regional para la Reducción del Riesgo en América. Glosario de Términos relevantes para la Gestión de Riesgo. Primera Edición. CEPREDENAC Guatemala 2003. pp. 11

28. Proyecto de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional ASDI ; Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI). (2004). Curso gestión del riesgo y desarrollo local Módulo V. pp. 6.
29. Proyecto de Riesgos Naturales del Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Desastres, Planificación y Desarrollo: Manejo de Amenazas Naturales para Reducir los Daños. Washington, D. C., 1991
30. Secretaría de Planificación y Programación –SEGEPLAN-. Plan de Reconstrucción Tormenta Tropical Stan. Guatemala, (2006). pp. 1
31. Torroja, H. (1998) La relación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en la práctica de la ONU. Fundación CIDOB. pp. 115-120
32. Zeballos, J. (2008) La ayuda humanitaria internacional en caso de Desastres. pp. 230.

# GLOSARIO DE TERMINOS

## **Amenaza**

Peligro latente que representa la probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural , socio-natural o antropogénico, puede producir efectos adversos, daños y pérdidas en las personas, la producción, la infraestructura, la propiedad, los bienes y servicios y el medio ambiente.

## **Atención de emergencias o desastres:**

Acción de asistir a las personas que se encuentran en una situación de peligro inminente o que hayan sobrevivido a los efectos de un fenómeno natural o inducido por el hombre.

## **Desastre:**

Desastre de origen natural o provocado representa la interrupción de los patrones cotidianos de vida de una sociedad, el cual afecta todos los sectores de la misma, de manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad afectando el funcionamiento de la misma.

## **Desastre Natural:**

Los desastres naturales desde el conocimiento popular suelen asociar los desastres a factores que se relacionan a fuerzas sobrenaturales o al castigo divino hasta conceptos expuestos por expertos en Gestión de Reducción de Riesgo, tal como: Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, socio natural o antrópico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población y en su estructura, causan alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de

funcionamiento de un país, región o comunidad afectada, las cuales no pueden ser enfrentadas o resueltas de manera autónoma, utilizando los recursos disponibles.

### **Emergencia:**

Estado directamente relacionado con la ocurrencia de un fenómeno físico peligroso o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y exige la atención de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.

### **Fenómeno Natural:**

Un fenómeno natural representa un cambio de la naturaleza que sucede por sí solo sin intervención del hombre. Este puede influir en la vida humana manifestando cambios en el ambiente produciendo desastres naturales. Según otro concepto un fenómeno natural es toda manifestación de la naturaleza que puede ser percibido por los sentidos o por instrumentos científicos de detección.

### **Prevención de Riesgos:**

Medidas y acciones dispuestas con anticipación que buscan prevenir nuevos riesgos o impedir que se desarrollen y se consoliden.

### **Riesgo:**

Existen diversas definiciones de riesgo, cada una de ellas refleja la forma en que el autor concibe el riesgo, una de ellas es la terminología utilizada por Naciones Unidas sobre la Reducción de Riesgo a Desastres que considera al riesgo como la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas.

Normalmente el riesgo se denomina como la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias de pérdidas de vidas, económicas, sociales y ambientales en un sitio particular, durante un tiempo definido, que pueda sobrepasar la capacidad de absorción de impacto de una estructura social.

En este marco conceptual la expresión para riesgo se ve presentada así:  $\text{Riesgo} = \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad} \times \text{deficiencia en preparación}$

### **Riesgo a los Desastres:**

Es la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas y sociales adversas en un sitio particular y durante un tiempo definido que exceden niveles socialmente aceptables o valores específicos y a tal grado que la sociedad o un componente de la sociedad afectada encuentre severamente interrumpido su funcionamiento rutinario y no pueda recuperarse de forma autónoma, requiriendo de ayuda y asistencia externa.

### **Vulnerabilidad:**

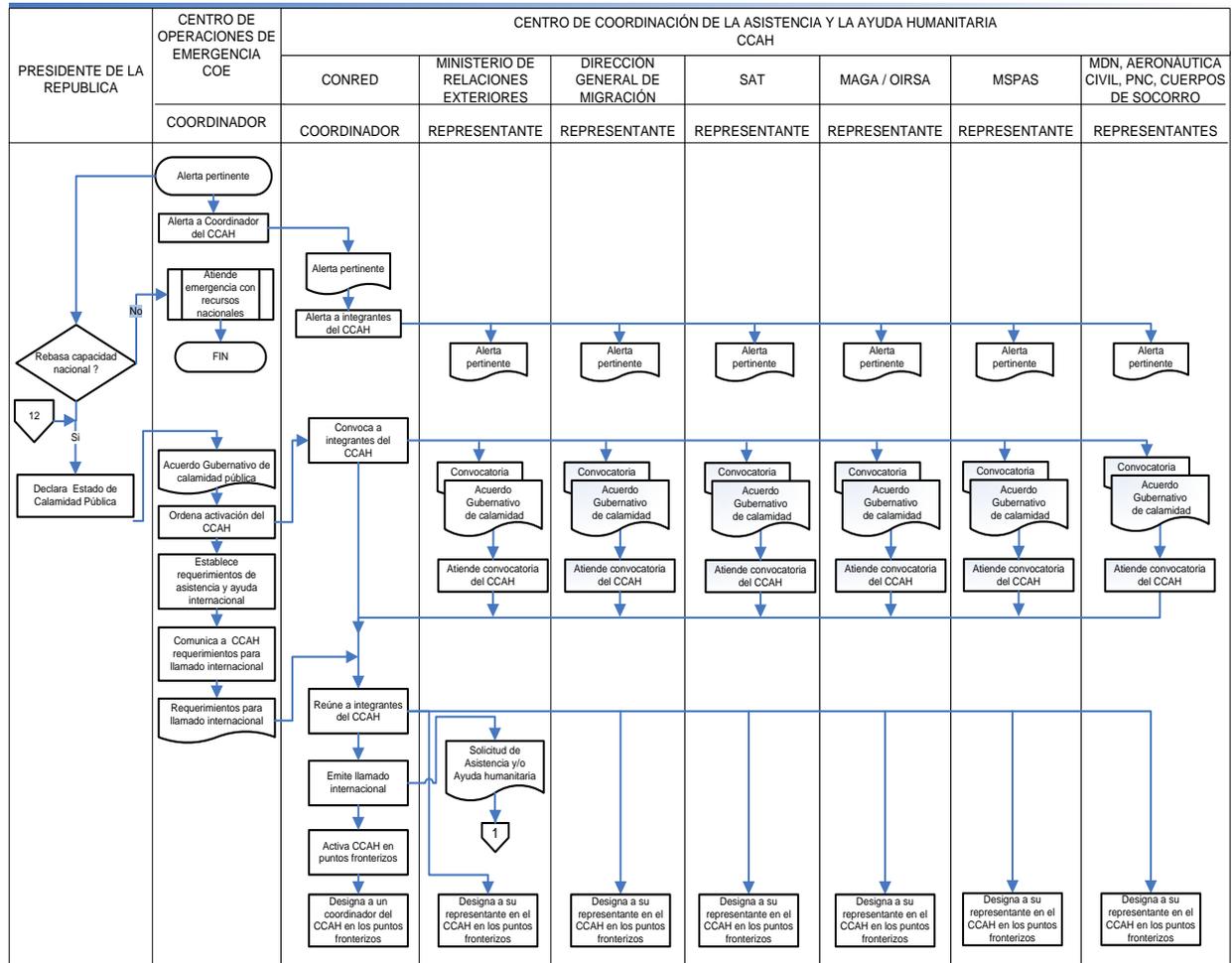
Factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza. Corresponde a la predisposición o susceptibilidad física, económica política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socio natural o antropogénico.

# ANEXOS

## Anexo 1

Diagrama de flujos de Activación Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria

### 1. ACTIVACIÓN DEL CCAH

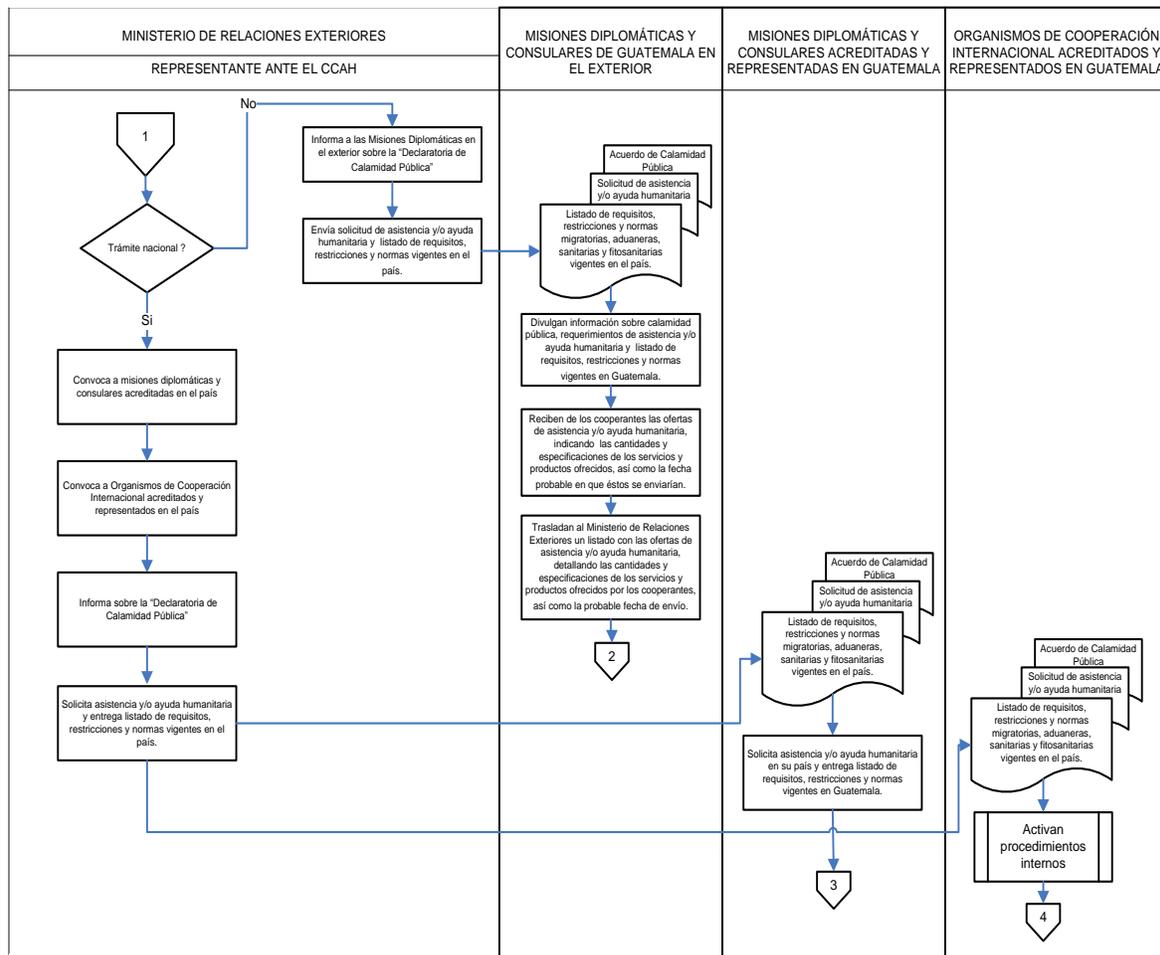


Fuente: Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria-CCAH- 2012

## Anexo 2

### Diagrama de flujo de Solicitud Asistencia y Ayuda Humanitaria

#### 2. SOLICITUD DE ASISTENCIA Y AYUDA HUMANITARIA Y NEGOCIACIONES PREVIAS

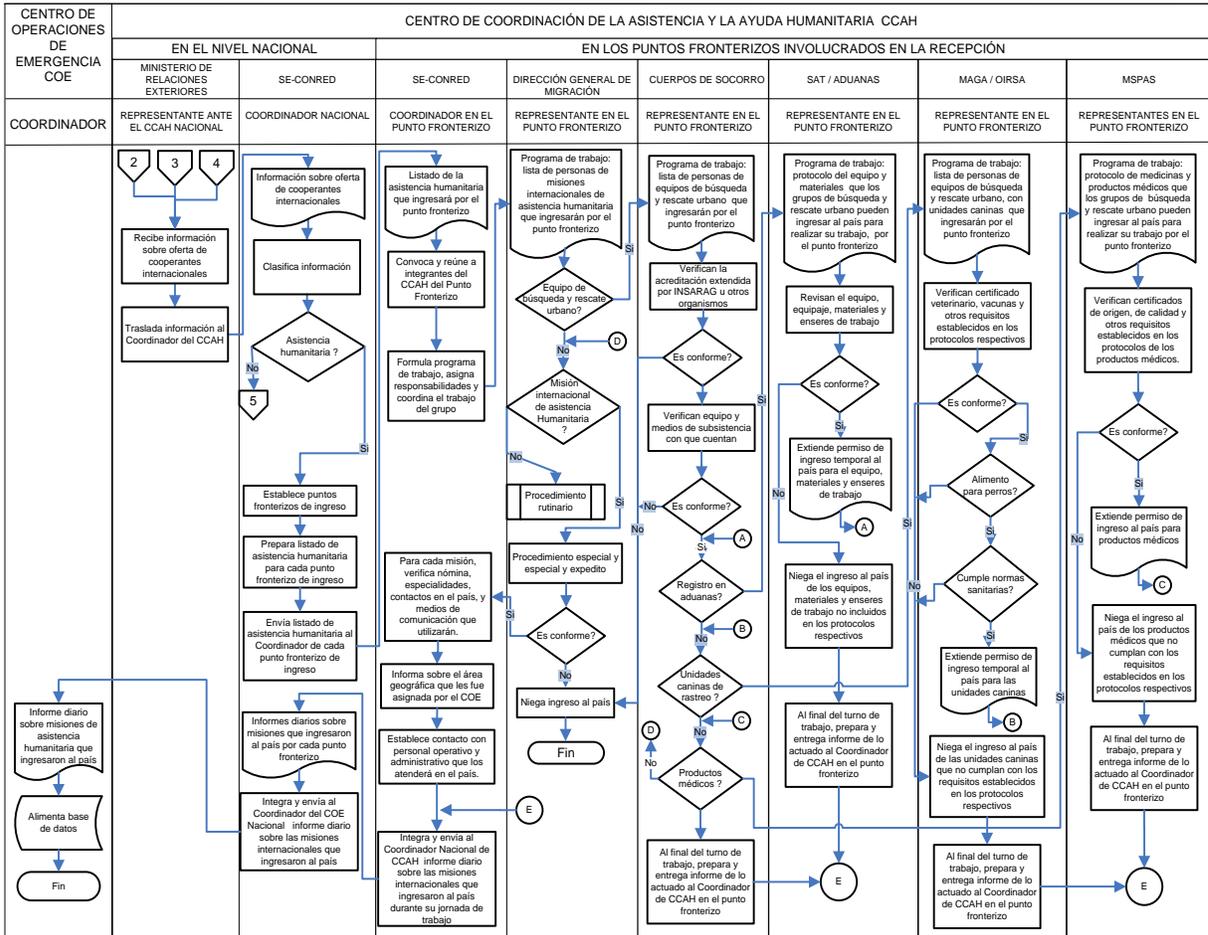


Fuente: Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria-CCAH- 2012

# Anexo 3

## Diagrama de Recepción de Asistencia Humanitaria

### 3. RECEPCIÓN DE ASISTENCIA HUMANITARIA



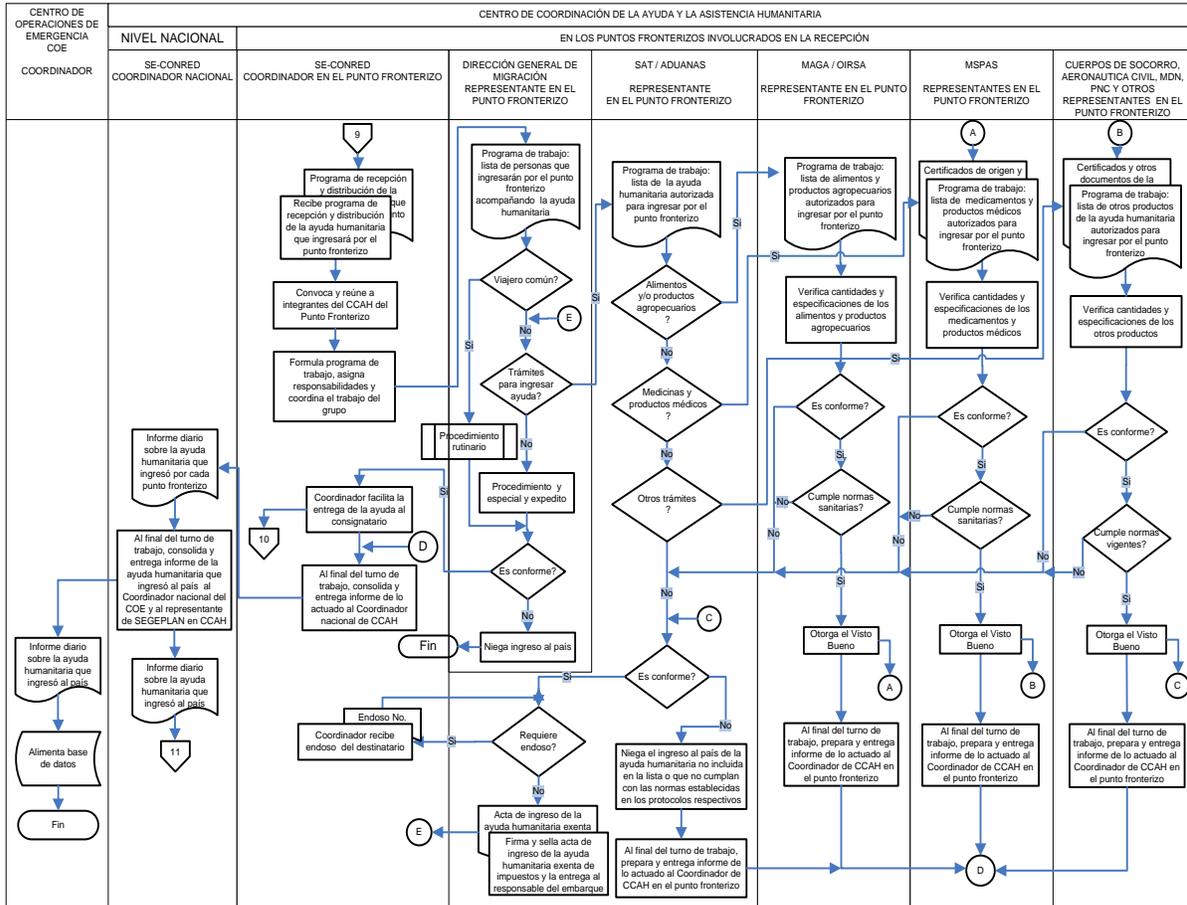
Fuente: Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria-CCAH- 2012

# Anexo 4

## Diagrama de Recepción de Ayuda Humanitaria

### 4. RECEPCIÓN DE AYUDA HUMANITARIA

#### 4.2 Ingreso de las donaciones al país (2)



Fuente: Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria-CCAH- 20

## Anexo 5

Modelo de Cuestionario utilizado

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA



### BOLETA DE CUESTIONARIO

Proceso de la gestión de ayuda y asistencia humanitaria internacional para la atención de emergencias en caso de desastres por fenómenos naturales.

Comparación Huracán Mitch (1998) y Tormenta Tropical Stan (2005).

Nombre:

Institución:

Cargo en la Institución

¿Cree Usted que el país está preparado para responder a los efectos producidos por un evento de carácter natural o antropogénico?

SI\_\_\_ NO\_\_\_ Porqué? \_\_\_\_\_

¿Considera usted que el Gobierno central así como las instituciones involucradas en la respuesta a una emergencia tienen conocimiento de los procedimientos que se utilizan para el manejo de la misma en caso el país sea afectado por un desastre?

SI\_\_\_ NO\_\_\_ Porqué? \_\_\_\_\_

¿De acuerdo a su conocimiento en el tema de respuesta a desastres cuál ha sido su experiencia cuando se suscita una emergencia en el país? \_\_\_\_\_

¿Su institución ha apoyado en la gestión de ayuda y asistencia humanitaria al país cuando ha sucedido un desastre por algún fenómeno natural? \_\_\_\_\_

¿Cuenta su institución con mecanismos administrativos ágiles para realizar las tareas de gestión de la ayuda y asistencia humanitaria?

\_\_\_\_\_

¿Qué papel juega la cooperación internacional cuando el país se ve afectado por un fenómeno natural? \_\_\_\_\_

¿Qué impacto ha tenido la ayuda internacional en la atención de emergencias en caso de desastres? \_\_\_\_\_

¿Qué tipos de ayuda conoce usted que están disponibles cuando ocurre un desastre? \_\_\_\_\_

¿Son adecuadas las responsabilidades institucionales asignadas para la gestión de la reducción del riesgo a desastres en los ámbitos regional, nacional y sectorial? \_\_\_\_\_

A esos mismos niveles (regional, nacional y sectorial) ¿Existen y son adecuadas las políticas, reglamentos y normas de gestión del riesgo a desastres? \_\_\_\_\_

¿Según Usted, se utilizan los procedimientos existentes para el manejo de la ayuda y asistencia humanitaria al país cuando es afectado por un desastre natural? \_\_\_\_\_

¿Cree usted que el Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria –CCAH- liderado por CONRED, es una herramienta eficiente para

coordinar la ayuda y asistencia humanitaria que se recibe cuando sucede un desastre?\_\_\_\_\_

¿Cree usted que las instituciones que conforman el CCAH, siguen los procedimientos establecidos en el Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria CCAH, si-no si su respuesta es no ¿Porqué?\_\_\_\_\_

¿Qué implicaciones cree usted que ha tenido el desconocimiento de los procesos para la gestión de ayuda y asistencia humanitaria internacional para la atención de emergencias en caso de desastres?\_\_\_\_\_

¿Cree usted que se debe fortalecer el Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria -CCAHA, si-no, de qué manera?\_\_\_\_\_

¿Cree usted que falta integrar información en el Manual del Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria CCAH?\_\_\_\_\_

¿Según su experiencia, de qué manera se puede mejorar el manejo de ayuda y asistencia humanitaria para que funcione de una manera óptima?\_\_\_\_\_