

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

LA PROBLEMÁTICA DE LA ASISTENCIA Y LA AYUDA HUMANITARIA DENTRO
DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA EN EL CASO DE LOS
EVENTOS NATURALES REGISTRADOS EN EL PAÍS "TORMENTA TROPICAL
AGATHA Y ERUPCIÓN DEL VOLÁN DE PACAYA EN EL AÑO 2010", EN EL
MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

TESIS

Presentada al Consejo Directivo
de la
Escuela de Ciencia Política

de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ROSA MARIA MORFE CARBAJAL

Previo a conferírsele 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 DEL EJERCICIO PROFESIONAL SUPERVISADO

COORDINADOR:	Lic.	Francisco Ernesto Rodas
EXAMINADORA:	Licda.	Carmen Olivia Alvarez Bobadilla
EXAMINADOR:	Lic.	Francisco Ernesto Rodas

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.	Henry Dennys Mira Sandoval
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)

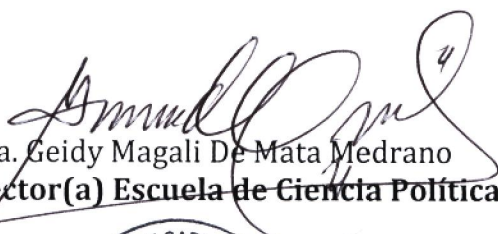


**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, treinta de septiembre del dos mil trece.-----

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: **LA PROBLEMÁTICA DE LA ASISTENCIA Y LA AYUDA HUMANITARIA DENTRO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA EN EL CASO DE LOS EVENTOS NATURALES REGISTRADOS EN EL PAÍS "TORMENTA TROPICAL AGATHA Y ERUPCIÓN DEL VOLCÁN DE PACAYA EN EL AÑO 2010", EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.** Presentada por el (la) estudiante **ROSA MARÍA MORFE CARBAJAL**, carnet No. 200680046.

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
9/myda



ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintiuno de septiembre del dos mil trece, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, Lic. Luis David Winter Luther y Lic. Francisco José Lemus Miranda Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **LA PROBLEMÁTICA DE LA ASISTENCIA Y LA AYUDA HUMANITARIA DENTRO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA, EN EL CASO DE LOS EVENTOS NATURALES REGISTRADOS EN EL PAÍS "TORMENTA TROPICAL AGATHA Y ERUPCIÓN DEL VOLCÁN DE PACAYA EN EL AÑO 2010", EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.** Presentado por el (la) estudiante **ROSA MARÍA MORFE CARBAJAL**, carnet no. **200680046**, 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 **ROSA MARÍA MORFE CARBAJAL**, carnet no. **200680046**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: **LA PROBLEMÁTICA DE LA ASISTENCIA Y LA AYUDA HUMANITARIA DENTRO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA, EN EL CASO DE LOS EVENTOS NATURALES REGISTRADOS EN EL PAÍS "TORMENTA TROPICAL AGATHA Y ERUPCIÓN DEL VOLCÁN DE PACAYA EN EL AÑO 2010", EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Henry Dennys Mira Sandoval, 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. Henry Dennys Mira Sandoval
Examinador

Lic. Luis David Winter Luther
Examinador

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





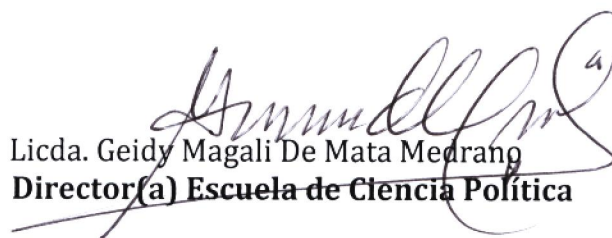
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, diecisiete de septiembre del dos mil trece.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **ROSA MARÍA MORFE CARBAJAL**, carnet no. **200680046**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Licda. Bárbara Jeannette Quiñónez Cano, 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 Medrang
Director(a) Escuela de Ciencia Política



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

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Guatemala, agosto, de 2013

Licda. Geidy Magali de Mata Medrano.

Directora

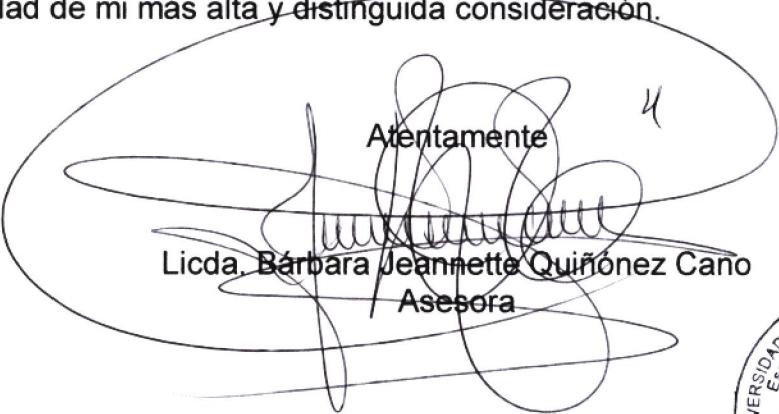
Señora Directora:

Me es grato dirigirme a usted, para hacer de su conocimiento que desde que fui nombrada como Asesora de la Tesis de la estudiante Rosa Maria Morfe Carbajal, en el tema de investigación denominado: La problemática de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria dentro de la cooperación internacional en Guatemala, en el caso de los eventos naturales registrados en el país "tormenta tropical Agatha y erupción del volcán de Pacaya en el año 2010", en el marco de las Relaciones Internacionales, tuve a bien orientar y revisar el trabajo de investigación preparado por la estudiante Morfe Carbajal.

En tal sentido, es valioso hacer notar que el trabajo se realizó en el marco de los aspectos teórico-metodológicos, y académicos requeridos. Por lo tanto considero que, la Tesis reúne los requisitos exigidos por la Escuela, y en consecuencia el dictamen es FAVORABLE para que continúe con los trámites correspondientes y el trabajo sea presentado para obtener el grado académico correspondiente que la Universidad otorga para el caso.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle a la Señora Directora, la seguridad de mi más alta y distinguida consideración.

Atentamente


Licda. Bárbara Jeannette Quiñonez Cano
Asesora





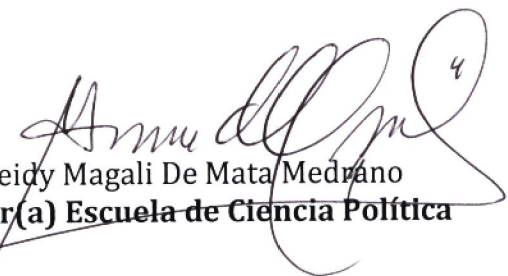
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintidós de julio del dos mil trece.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **ROSA MARÍA MORFE CARBAJAL**, **carnet no. 200680046** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, Licda. Bárbara Jeannette Quiñónez Cano para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

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
6/myda



Guatemala, 15 de julio del 2013

Licenciado(a)
Geidy Magali De Mata Medrano
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciada De Mata

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada: **LA PROBLEMÁTICA DE LA ASISTENCIA Y LA AYUDA HUMANITARIA DENTRO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA, EN EL CASO DE LOS EVENTOS NATURALES REGISTRADOS EN EL PAÍS "TORMENTA TROPICAL AGATHA Y ERUPCIÓN DEL VOLCÁN DE PACAYA EN EL AÑO 2010", EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.** presentado por el (la) estudiante **ROSA MARÍA MORFE CARBAJAL, carnet no. 200680046** puede autorizarse como Asesor (a) a Licda. María Elena Izquierdo Merlo.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

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



c.c.: Archivo
myda
5/



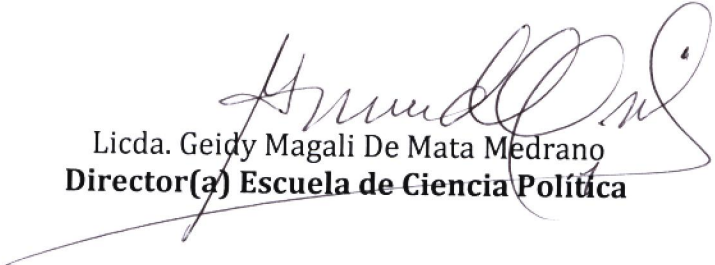
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, cinco de julio del dos mil trece-----

ASUNTO: El (la) estudiante **ROSA MARÍA MORFE CARBAJAL**,
Carnet 200680046, continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a)
del Área de Metodología, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente,
para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

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
4/ myda.



Guatemala, 10 de junio del 2013.

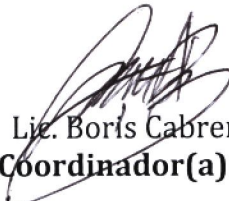
Licenciado(a)
Geidy Magali De Mata Medrano
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciada De Mata::

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **LA PROBLEMÁTICA DE LA ASISTENCIA Y LA AYUDA HUMANITARIA DENTRO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA, EN EL CASO DE LOS EVENTOS NATURALES REGISTRADOS EN EL PAÍS "TORMENTA TROPICAL AGATHA Y ERUPCIÓN DEL VOLCÁN DE PACAYA EN EL AÑO 2010", EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**, presentado por el (la) estudiante **ROSA MARÍA MORFE CARBAJAL**, carnet no. **200680046**, quien realizó las correcciones solicitadas 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. Boris Cabrera Cifuentes
Coordinador(a) del Área de Metodología

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
myda/
3





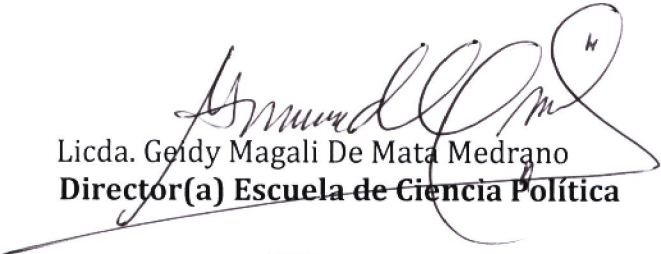
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, seis de junio del año dos mil trece.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **ROSA MARÍA MORFE CARBAJAL**, carnet no. **200680046**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


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



c.c.: Archivo
2/ myda.



Guatemala, 29 de mayo del 2013

Licenciado(a)
Geidy Magali De Mata Medrano
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciada De Mata:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“LA PROBLEMÁTICA DE LA ASISTENCIA Y LA AYUDA HUMANITARIA DENTRO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GUATEMALA, EN EL CASO DE LOS EVENTOS NATURALES REGISTRADOS EN EL PAÍS “TORMENTA TROPICAL AGATHA Y ERUPCIÓN DEL VOLCÁN DE PACAYA EN EL AÑO 2010”, EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES”**. Propuesto por el (la) estudiante **ROSA MARÍA MORFE CARBAJAL**, carnet no. **200680046** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

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



c.c.: Archivo
myda/
1

DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida, estar siempre a mi lado guiando mis pasos.
- A MI MADRE:** María Carbajal Calderón, madre y amiga. Gracias por tu ejemplo, por tus consejos y apoyo incondicional en todo momento.
- A MI ABUELA:** Paula Carbajal Calderón, que en paz descansa. Gracias por formar a la persona que hoy soy, vives en mi mente y en mi corazón.
- A MI ESPOSO:** Errol Víctor Aydin Méndez Bonilla, por tu amor y apoyo en cada etapa de mi vida. Gracias por enseñarme a dar lo mejor de mí en cada momento.
- A MI HIJO:** Errol Ernesto Méndez Morfe, por ser mi luz y fuente de alegría cada día.
- A MIS SUEGROS:** Irma Bonilla y Víctor Hugo Méndez, por ser unos excelentes padres y abuelos.

AGRADECIMIENTOS

A: LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Por ser la casa de estudio que me ha brindado la formación académica y poder representarla dignamente, mi respeto sincero.

A: LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Por darme la oportunidad de formarme como profesional.

A: LICDA BARBARA QUIÑONES

Por su amistad y su invaluable asesoría y apoyo en cada etapa de este triunfo.

A: MIS CATEDRATICOS

Por su dedicación y esfuerzo diario. En especial a los licenciados Marcio Palacios y Francisco Lemus.

A: MIS COMPAÑEROS DE ESTUDIO

En especial a Jorge por colaborar en la culminación de mi trabajo de tesis.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	1
 Capítulo I	
1. Abordaje teórico-metodológico.....	5
 Capítulo II	
2. La Cooperación Internacional, la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el marco histórico.....	9
2.1 Antecedentes y evolución de la Cooperación Internacional.....	9
2.2 Clasificaciones de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	11
2.3 Tipos de asistencia desde las Relaciones Internacionales.....	11
2.3.1 Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).....	11
2.3.2 Ayuda Oficial (AO).....	11
2.3.3 Asistencia ligada.....	12
2.3.4 Asistencia no-ligada.....	12
2.3.5 Financiamiento Oficial para el Desarrollo (FOD).....	12
2.3.6 Total de la Cooperación.....	12
2.4 Terminología general en el marco de las Relaciones Internacionales.....	12
2.4.1 Compromiso.....	13
2.4.2 Desembolsos.....	13
2.4.3 Donaciones.....	13
2.4.4 Donantes.....	13
2.4.5 Préstamos.....	13
2.4.6 Préstamo concesionario.....	13
2.4.7 Préstamo no concesionario.....	14
2.5 Clasificación de las fuentes de cooperación internacional desde las Relaciones Internacionales.....	14
2.5.1 Fuentes oficiales.....	14
2.5.2 Fuentes no oficiales.....	14

2.6	Modalidades de cooperación internacional desde las Relaciones Internacionales.....	15
2.6.1	Cooperación Técnica.....	15
2.6.2	Cooperación Técnica Independiente.....	15
2.6.3	Cooperación Técnica relacionada con la Inversión.....	15
2.6.4	Cooperación Financiera.....	16
2.6.5	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), Cooperación Sur-Sur o Cooperación horizontal.....	16
2.6.6	Triangulación.....	17
2.6.7	Cooperación científica y tecnológica.....	17
2.6.8	Ayuda Humanitaria o de emergencia.....	17
2.6.9	Ayuda Alimentaria.....	17
2.6.10	Cooperación Descentralizada.....	17
2.6.11	Cooperación no gubernamental.....	17
2.7	Otras modalidades de cooperación en el marco de las Relaciones Internacionales.....	18
2.7.1	Conversión de Deuda por proyectos/programas de desarrollo sostenible, conocidos también como Canjes de deuda por naturaleza.....	18
2.7.2	Planes o Programas Estratégicos Sectoriales.....	18
2.7.3	Apoyo presupuestario.....	18
2.7.4	Cooperación económica.....	18
2.7.5	Cooperación regional.....	19
2.8	La Ayuda Humanitaria.....	19
2.8.1	Antecedentes y evolución de la Ayuda Humanitaria.....	19

Capítulo III

3.	Marco legal desde el ámbito internacional de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria.....	25
3.1	El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	25
3.1.1	Principios fundamentales.....	26
3.2	Derecho Internacional Humanitario.....	27
3.2.1	Principios fundamentales.....	27
3.2.2	Antecedentes de Derecho Internacional Humanitario.....	29

3.2.3	Precursores del Derecho Humanitario Contemporáneo.....	29
3.2.4	Tratados que forman el Derecho Internacional Humanitario.....	29
3.2.5	Ginebra y La Haya.....	31
3.2.6	Origen de los Protocolos adicionales de 1977.....	32
3.3	Descripción de los avances en el ámbito institucional. La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y sus prioridades en Guatemala y el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea.....	32
3.4	Principales instrumentos internacionales para regir la Ayuda Humanitaria.....	34
3.4.1	Código de Conducta para la Ayuda Humanitaria, relativo al socorro en casos de desastres naturales.....	34
3.4.2	El Proyecto Esfera.....	38
3.4.3	El Flash Appeal y su relación con Guatemala	40

Capítulo IV

4.	Estado situacional de Guatemala frente a los eventos Agatha y Pacaya.....	41
4.1	Descripción de los eventos naturales Agatha y Pacaya.....	41
4.2	Repercusión económica a nivel nacional de los eventos naturales.....	43
4.3	Riesgos a desastres y vulnerabilidad institucional.....	49
4.3.1	Análisis de la problemática.....	
4.4	Coordinación interinstitucional a través del Plan de Recuperación y Reconstrucción con Transformación para la respuesta a los eventos Agatha-Pacaya. Descripción del eje 1. Asistencia Humanitaria y rehabilitación y análisis de la problemática a nivel nacional de este eje.	51

Capítulo V

5.	Mecanismos e instituciones responsables de la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el caso de calamidad pública decretado por los eventos Agatha y Pacaya. Análisis de la problemática nacional en la recepción de la asistencia y la ayuda humanitaria en dicho caso	61
5.1	La CONRED como ente rector de la asistencia y la ayuda humanitaria en casos de calamidad publica.....	61

5.2	Decepción del CCAH como mecanismo de coordinación de la asistencia y la ayuda humanitaria en casos de calamidad pública.....	63
5.2.1	Propósitos del CCAH.....	63
5.2.2	Procesos del CCAH.....	65
5.3	Análisis de la problemática nacional en la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el caso Agatha-Pacaya.....	71
5.4	Descripción de la Ayuda Humanitaria recibida a partir de la emergencia por la erupción del volcán de Pacaya y la tormenta Agatha. Registrada por la SEGEPLAN.....	75
	Conclusiones.....	79
	Recomendaciones.....	81
	Bibliografía.....	83
	Anexos.....	87

Introducción

Partiendo de la importancia del tema de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el marco de las Relaciones Internacionales (RRII), ya que según (OCDE, 2011) es una de las principales modalidades dentro del amplio tema de la cooperación internacional y que el tema de los desastres naturales tienen un impacto trascendental en el ámbito institucional e internacional de gran magnitud, que afecta a las Relaciones Internacionales, con consecuencias económicas, sociales y ambientales y del hecho de que Guatemala presenta enormes retos en el tema, surge el presente estudio de investigación.

El territorio de Guatemala está ubicado dentro de una región geológica y geográfica con un potencial de múltiples amenazas naturales y por su situación social, económica y de desarrollo genera altas condiciones de vulnerabilidad, lo que provoca que un gran porcentaje de la población, su infraestructura y los servicios estén expuestos a diferentes riesgos, que puedan desencadenarse en desastres. Prueba de ello fueron las consecuencias de los eventos registrados en el país en el año 2010, por un lado la actividad del volcán de Pacaya y por el otro la Tormenta Tropical Agatha, que juntos provocaron daños en menos de 24 horas. La erupción del volcán de Pacaya se concentró en el área metropolitana y municipios de Escuintla, mientras que la tormenta Agatha afectó mayoritariamente el interior del país (CONRED, 2010)

El estudio de la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria a raíz de ambos eventos naturales, decretados como calamidad pública, desataron una serie de inquietudes durante el proceso de investigación en el marco de las Relaciones Internacionales, debido al involucramiento de diversos sectores en el esfuerzo para reducir los efectos de los desastres naturales en especial de Agatha y Pacaya.

En este involucramiento de diversos sectores, surge la necesidad entre de unificar esfuerzos entre ellos para mejorar el impacto de los mismos, ya que a lo largo del estudio de investigación se ha demostrado que los esfuerzos aislados no han logrado contrarrestar el problema de la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en los casos de emergencia nacional.

Guatemala es un país que evidentemente se ha visto afectado por variados fenómenos naturales, por lo que más allá de tomar el problema como de índole situacional, debe ser abordado como un problema multisectorial que requiere acciones de todas las instancias del país y exige el liderazgo de las autoridades de gobierno (URL, 2006), en el proceso de la Recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria.

El tema de investigación se desarrolla a lo largo de cinco capítulos. El primer capítulo abarca brevemente el abordaje teórico-metodológico de la investigación. También se desglosan los conceptos claves en el desarrollo de la investigación, así como los objetivos y las técnicas empleadas para alcanzar los objetivos planteados.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes de la cooperación internacional y la Asistencia y la Ayuda Humanitaria, así como sus avances en el ámbito institucional, a través de alianzas, relaciones y estrategias entre diversos actores sociales. Además se dará una amplia gama de clasificaciones de la cooperación internacional así como de los tipos de Asistencia más empleados en el marco de las RRII y de las principales agencias de Naciones Unidas implicadas en la Ayuda Humanitaria.

El tercer capítulo trata sobre la repuesta que ha tenido la comunidad internacional, por medio de convenios, tratados, protocolos y enmiendas respecto al Derecho Internacional Humanitario como marco legal desde el ámbito internacional de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria, así como los logros que se han obtenido a través de la historia. También se describirán los avances de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el ámbito institucional para complementar el capítulo dos y por último punto, se expondrán los principales instrumento internacionales para regir la Ayuda Humanitaria en el marco de las RRII.

.En el cuarto capítulo se ahonda en el estado situacional de Guatemala frente a los eventos Agatha-Pacaya, su repercusión económica a nivel nacional, con el fin de exponer de mejor manera los riesgos a los que ha estado expuesto el país, así como la vulnerabilidad institucional relacionada con el tema de prevención de catástrofes naturales. Además se describe el ámbito de la coordinación interinstitucional a través del Plan de Recuperación y Reconstrucción con Transformación 2010 en el Marco del Eje 1, correspondiente a la Asistencia Humanitaria y rehabilitación y se expone un análisis del mismo eje.

Para finalizar, el ultimo capitulo contiene un análisis sobre el mecanismo nacional para la recepción de la Asistencia y la Ayuda humanitaria, lo cual permite identificar los puntos de debilidad y fallas tanto institucionales como en la relación de cooperación que se ha tenido con otros Estados u Organismos Internacionales (OI) en el marco de las donaciones recibidas en el país a raíz de la emergencia Agatha-Pacaya. En base a esto se procede a hacer ciertas recomendaciones con el fin de mejorar la coordinación interinstitucional en el ámbito nacional, como las relaciones de cooperación en el marco de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el ámbito internacional, a fin de que la misma sea más efectiva y pertinente en los casos de calamidad pública.

CAPÍTULO I

1. Abordaje teórico-metodológico

Existen múltiples definiciones de cooperación internacional, las cuales han ido evolucionando. Desde la perspectiva de las RRII la cooperación internacional significa crear oportunidades para que los demás se desarrollen, es más que dar algo directamente. Implica reciprocidad y esfuerzo de todas las partes involucradas más que de una sola parte, por ello se considera una forma más avanzada de ayuda. Se dice que la cooperación está en la naturaleza del ser humano.

“El deseo de las personas de ayudarse unas a otras y de trabajar conjuntamente por el bien común es algo característico del ser humano, aunque al final la cooperación forme parte de la competencia por la supremacía” (Edwards, 2002).

Tomando en cuenta que nos encontramos en un mundo globalizado, donde las acciones de algún Gobierno u Organismo Internacional tienen incidencias ya sean de manera directa o indirecta en otras partes del mundo, se considera que la cooperación internacional, junto con el trabajo institucional de un Estado son imprescindibles para la solución de los problemas mundiales.

Edwards (2002), experto en proyectos de desarrollo, plantea ver a la cooperación internacional del siglo XXI en forma creativa y positiva. Si bien la cooperación es utilizada muchas veces como un instrumento político que resguarda la seguridad nacional del Estado donante, los Estados receptores de ayuda, deben ser creativos en la recepción de la misma, con el propósito de encontrar e implementar las soluciones a sus problemas, haciendo conciencia a la vez a los países donantes que la mejor manera en estos pueden resguardar su propia seguridad nacional es mediante la construcción de capacidades en los países en vías de desarrollo.

Se enfatiza la importancia del trabajo global y de forma conjunta en los problemas mundiales, pero a la misma vez, su experiencia en el ámbito de la cooperación internacional le llevó a comprobar que ningún Estado sale del subdesarrollo mediante

la cooperación internacional. La reducción de los grandes problemas mundiales como la pobreza y el hambre requiere del trabajo de las instituciones locales fuertes y de gobiernos que respondan a las demandas sociales. Por ello se considera que la propia fortaleza del Estado es mucho más importante que la cooperación que este pueda recibir para solucionar sus problemas, aunque no por esto la cooperación internacional pierde su importancia. (Edwards, 2002)

Por otra parte el papel importante que desempeña el Derecho Internacional Público (DIP), el cual se define como un conjunto de normas jurídicas y principios que jerarquizan y coordinan coherentemente, con el fin de regular las relaciones externas entre sujetos soberanos, los Estados y otros sujetos a los que también se les confiere soberanía, cuando actúan en el marco de una sociedad internacional. (Larios Ochaita, 2001)

En materia de Asistencia y Ayuda Humanitaria su marco legal es el Derecho Internacional Humanitario (DIH), parte importante del Derecho Internacional Público. El DIH ha ido evolucionando mediante una serie de convenios a partir de 1864. El DIH contemporáneo se desarrolló al hilo de las guerras para responder, demasiado posterior, a las crecientes necesidades humanitarias, ocasionadas por la evolución del armamento y por los tipos de conflictos. Aunque se refiere en su mayor parte a su función en casos de conflicto armado, es la base legal también del tema de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria, siendo estas modalidades dentro del amplio campo de la cooperación internacional, y son de primordial importancia en casos donde se decreta una calamidad pública ya sea debido a desastres naturales o en casos conflictos armados (Larios Ochaita, 2001).

Esta investigación tuvo como finalidad comprobar si los mecanismos nacionales para la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria fueron los pertinentes en el caso de los eventos naturales registrados en el país decretados como calamidad pública, tormenta tropical Agatha y erupción del volcán de Pacaya en el año 2010, así como conocer las debilidades institucionales con respecto al tema. Por lo cual surge como objetivo general, analizar si los mecanismos para la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el contexto Agatha – Pacaya fueron pertinentes en el momento de calamidad pública.

Aunado a lo anterior, se definen los objetivos específicos:

- Exponer cual es el mecanismo que se utiliza a nivel nacional para la recepción de la Asistencia y Ayuda humanitaria.
- Recomendar acciones para que el gobierno de Guatemala mejore las vías de recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria, con el fin de poderla hacer más eficaz en los casos de calamidad pública.

Para delimitar el problema, la investigación se llevó a cabo en la Ciudad de Guatemala, enfocada en la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX), por medio de la recopilación de información y entrevistas a los expertos en el tema. Dicho estudio se delimitó en el año 2010, posteriormente a los eventos naturales sucedidos en Guatemala, tormenta tropical Agatha y erupción del volcán de Pacaya.

Desde la perspectiva metodológica adoptada, esta investigación es documental, la cual se basó en el análisis de documentos siendo de gran utilidad para profundizar en el tema estudiado, donde también se abordó una estrategia metodológica cualitativa (Visacovsky) . Además fueron consultados para ampliar el tema, trabajos e informes, puntos de vistas de expertos en el tema y experiencias personales.

A través de la revisión documental y la investigación bibliográfica y hemerográfica, se hizo un análisis y síntesis de la información recopilada para posteriormente estructurarla de forma clara y comprensible al lector en cada uno de los capítulos, apoyándose de la cronología para obtener un trabajo organizado.

Para realizar esta primera etapa de gran utilidad en la elaboración de la investigación, se hizo una reseña histórica tanto de la cooperación internacional como de la asistencia y la ayuda humanitaria y su marco legal así como el manejo de este tema desde la perspectiva de las relaciones internacionales y del ámbito nacional.

Para completar la segunda etapa de la recolección de datos, la cual se refiere a la investigación de campo (Sautu, 2003), con el objeto de acceder a la información primaria, fue utilizada la técnica de la entrevista (Acevedo, 2003) con el fin de comprender la perspectiva desde la que entienden el problema las unidades de

análisis, que son la CONRED y el MINEX. Por último para elegir a los funcionarios para llevar a cabo la entrevista se recurrió al muestreo de tipo no probabilístico, ya que se consideró que era necesario entrevistar específicamente a personas claves debido al nivel de conocimiento específico y necesario al que había que acceder y de esta forma ahondar aún más en la problemática y poder atar cabos sueltos que habían quedado de la investigación bibliográfica.

Las entrevistas realizadas fueron estructuradas y se recogió la muestra conforme al conocimiento de los profesionales que complementaron la investigación. Las entrevistas fueron realizadas de forma individual, utilizando la guía de entrevista.

Primero se entrevistó el día 27 de agosto del presente año al Señor Embajador Mario René Azmitia Saldaña, Director de Cooperación Internacional del MINEX y luego el 2 de septiembre a la Licenciada Tatiana Acuña, Directora de Coordinación de la CONRED y al Arquitecto Erick Uribe, Sub director de Cooperación y Coordinador por parte de la CONRED del Centro de Coordinación para la Ayuda y la Asistencia Humanitaria Internacional (CAAH). Antes de cada entrevista se realizó de manera introductoria una pequeña explicación del tema, además de anticiparle a cada funcionario que la entrevista estaría enfocada en los temas principales de la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria. Durante las entrevistas se identificaron áreas claves que ayudarían a cumplir los objetivos de la investigación, ya que se logró completar con la información adquirida para poder concluir la investigación. Luego de las tres entrevistas, se estimó que era una muestra suficiente para seguir con la investigación.

Las entrevistas fueron fundamentales para complementar el conocimiento respecto al tema de investigación, el cual es trascendental tanto en el ámbito internacional como nacional. Los resultados de la investigación se determinaron conforme a las entrevistas, informes y documentos consultados respecto al tema de estudio.

CAPÍTULO II

2. La Cooperación Internacional, la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el marco histórico.

El término cooperación internacional se refiere al conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los OI que integran el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos. La cooperación internacional así descrita se entiende como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional. (SEGEPLAN, 2010)

2.1. Antecedentes y evolución de la Cooperación Internacional

Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, se pueden encontrar tantos acercamientos sobre el origen, razón de ser y evolución de la cooperación internacional, como teorías para analizar los fenómenos internacionales. La época actual, definida por los cambios provocados por las dos guerras mundiales, encuentra los primeros esfuerzos para consolidar la cooperación internacional en la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945. Con la firma de la Carta de la ONU, las cincuenta naciones fundadoras, reconocieron a la cooperación internacional como un principio y práctica fundamental para la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural, educacional y humanitario, y para estimular el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. (Naciones Unidas, 1945)

Posteriormente y de forma progresiva, la cooperación ha tenido una posición relevante en los foros multilaterales de carácter gubernamental y se han creado instituciones encargadas de coordinar las políticas de cooperación entre los países. Por ejemplo el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE), cuyos principios de asociación y apropiación complementan y fortalecen la teoría y la práctica de los procesos de desarrollo (Terlinden).

Tradicionalmente, la cooperación internacional para el desarrollo (CID) se vincula con el mantenimiento de la paz internacional y el fomento del desarrollo económico y social de los pueblos bajo mecanismos de intercambio no comercial. Desde esta óptica, la cooperación internacional implica el esfuerzo conjunto de dos o más Estados (Padilla, 1981), en beneficio de sus respectivas poblaciones mediante el intercambio de recursos humanos y materiales, básicamente científicos y tecnológicos, para complementar los esfuerzos y las capacidades nacionales, contribuir a su desarrollo económico y social y superar estadios de desigualdad, pobreza y marginalidad internacional (Terlinden).

En la época contemporánea, la cooperación internacional no se queda estancada en los foros internacionales convocados por los Estados; en el transcurso de su historial, se han forjado relaciones, alianzas y estrategias con y entre diversos actores sociales como las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada.

Lo expuesto en el párrafo anterior ha permitido reconocer la existencia invariable de dos actores fundamentales en los flujos de cooperación. Por un lado, el agente oferente o donador y, por el otro, el sujeto receptor. Un donador, que puede ser un Estado, un organismo internacional o una organización de la sociedad civil, es una entidad que tiene la intención y la capacidad de ofrecer beneficios y ventajas que respondan a las necesidades propias de otro u otros sujetos a los que se les denomina receptores (Padilla, 1981). La forma renovada de la tradicional relación entre donante y receptor reconoce a este último como sujeto activo de su propio desarrollo y permite establecer condiciones de corresponsabilidad y dinamismo en la cooperación.

Con la evolución de la cooperación se han enriquecido sus acciones, pues por su conducto se fomenta el diálogo político, se favorece el logro de metas comunes y se genera un ambiente de mutuo respeto en el que no sólo los receptores, sino también los donadores pueden obtener beneficios de la cooperación.

2.2. Clasificaciones de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

La cooperación internacional para el desarrollo (CID) puede segmentarse bajo distintos criterios. Dependiendo de la naturaleza de los recursos utilizados, se puede definir como reembolsable o no reembolsable. De acuerdo con el ámbito, se cataloga en cooperación vertical, horizontal o triangular. Asimismo, según la esfera de acción, puede agruparse en cooperación bilateral, multilateral y/o regional. Utilizando la modalidad como criterio de clasificación se puede categorizar, a grandes rasgos, en cooperación económica-financiera, técnica-científica, educativa-cultural y humanitaria o de emergencia. Finalmente, según la vertiente, las acciones de un país pueden diferenciarse en oferta, recepción o como socio en la cooperación triangular. (OCDE, 2011)

El fin primordial de la Cooperación para el Desarrollo debe ser la erradicación de la pobreza, el desempleo y la exclusión social; buscar la sostenibilidad y el aumento permanente de los niveles de desarrollo político, social, económico y cultural en los países en desarrollo (PED).

2.3. Tipos de asistencia desde las Relaciones Internacionales.

A continuación se dará una breve explicación sobre los tipos de asistencia más empleados en el marco de las Relaciones Internacionales:

2.3.1. Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)

Son los flujos destinados hacia los países en desarrollo e instituciones multilaterales que proveen las agencias oficiales, incluyendo al Estado y a los gobiernos locales. Es administrado con el fin de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. Debe tener un carácter de concesión, contando con una donación de al menos 25 por ciento.

2.3.2. Ayuda Oficial (AO)

Es igual que la AOD, pero destinada para países en transición (como por ejemplo, los Países de Europa Central y Oriental conocidos como PECOS y la Comunidad de

Estados Independientes conocidos como CEI. Este tipo de ayuda se da principalmente en el marco del Programa de cohesión de la Unión Europea. (SEGEPLAN, 2010)

2.3.3. Asistencia ligada

Ayuda vinculada a la compra de bienes y servicios, tanto en el país donante como en casi la totalidad de países en desarrollo. La asistencia ligada está sujeta a ciertas disciplinas concernientes a sus niveles de concesión (países a los cuales podrán dirigirse), y su relevancia en el desarrollo, tales como evitar el uso de fondos sobre los proyectos que sería comercialmente viable con el financiamiento de mercado, y para asegurar que los países receptores reciban un buen valor.

2.3.4. Asistencia no-ligada

Asistencia oficial para el desarrollo, para cuyos bienes y servicios asociados serían completa y libremente conseguidos en prácticamente todos los países.

2.3.5. Financiamiento Oficial para el Desarrollo (FOD)

Medido sólo para países receptores, y es definido como la suma de:

- La ayuda bilateral AOD
- Recursos de fuentes multilaterales (concesionarias y no-concesionaria)
- Otros flujos oficiales bilaterales relacionados con refinanciación de préstamos. (SEGEPLAN, 2010)

2.3.6. Total de la Cooperación

Es el total de los flujos recibidos por los países receptores. Es la suma de AOD, OFO y los flujos privados. El total de la cooperación es la medida neta de pago de amortizaciones y repatriación de capital por parte de los inversores privados.

2.4. Terminología general en el marco de las Relaciones Internacionales

Las fuentes utilizadas para la elaboración de los siguientes conceptos fueron: el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OECD, Sistema de Naciones Unidas, Banco Mundial,

Banco Interamericano de Desarrollo y agencias de cooperación bilaterales, tales como ACDI, SIDA, GTZ, entre otras. (MIDEPLAN, 2010)

2.4.1. Compromiso

Es una obligación firme, expresada en un acuerdo o contrato equivalente con el apoyo de fondos públicos, asumidos por el gobierno donante, una agencia oficial del país reportado o un organismo internacional, con la finalidad de proporcionar un monto específico de asistencia, en virtud de términos y condiciones convenidos para fines concretos, en beneficio del país receptor.

2.4.2. Desembolsos

Representa la actual transferencia internacional de recursos financieros, o de bienes o servicios valorados al costo en el cual incurre el donante. En el caso de las actividades que se llevan a cabo en el país donante, tales como la cooperación técnica, el desembolso es considerado en el momento en que los fondos son transferidos al proveedor de servicios o al receptor. (MIDEPLAN, 2010)

2.4.3. Donaciones

Transferencias en dinero, bienes o servicios, para los cuales no se requiere reembolsos.

2.4.4. Donantes

La fuente de los fondos de la asistencia para el desarrollo (multilateral, bilateral y organizaciones no gubernamentales).

2.4.5. Préstamos

Transferencias que requieren ser reembolsadas. En las estadísticas del CAD, sólo se incluyen los préstamos que tengan un tiempo de vida.

2.4.6. Préstamo concesionario

La facilitación de fondos por un donante a título de préstamo que incluye un mínimo del 25 por ciento de elementos de subsidio, pudiendo catalogarse de este modo como

una transacción de la AOD. La fuente que proporciona el préstamo brinda un periodo de gracia entre 2 y 5 años (MIDEPLAN, 2010)

2.4.7. Préstamo no concesionario

Los demás fondos proporcionados por el donante que deben reembolsarse a lo largo de un período, en virtud de condiciones que no califican para incluirlo como una transacción de AOD.

2.5. Clasificación de las fuentes de cooperación internacional desde las Relaciones Internacionales

Las fuentes de cooperación se clasifican de la siguiente manera:

2.5.1. Fuentes oficiales

Son aquellas que representan a gobiernos u organismos internacionales de carácter estatal.

- **Bilaterales:** Las fuentes bilaterales son aquellas establecidas por los países a través de sus agencias de cooperación o de sus embajadas.
- **Multilaterales:** Son organismos multilaterales que otorgan o ejecutan cooperación con sus propios recursos o con fondos entregados por los países miembros para programas concretos. (SEGEPLAN, 2010)

2.5.2. Fuentes no oficiales

Corresponden a organizaciones internacionales de carácter privado, sin ánimo de lucro, más conocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), o las organizaciones internacionales de asistencia no oficial, como por ejemplo las fundaciones. Por lo general ofrecen su cooperación a organizaciones similares en países en vía de desarrollo.

2.6. Modalidades de cooperación internacional desde las Relaciones Internacionales

2.6.1. Cooperación técnica

Es la cooperación destinada a apoyar a países en desarrollo, mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades y experiencias, en determinadas áreas donde un país o una fuente que tenga mayor nivel de desarrollo. Por tanto, es la provisión de Recursos con el propósito fundamental de aumentar el nivel de conocimientos, habilidades y técnicas productivas (capital humano) de la población de los países en desarrollo.

2.6.2. Cooperación Técnica Independiente

La facilitación de recursos para la transferencia de conocimientos técnicos y de gestión o de tecnología para establecer una capacidad de emprender actividades de desarrollo, sin referencia a la ejecución de un proyecto de inversión específico. La cooperación técnica independiente incluye las actividades de preinversión, tales como los estudios de viabilidad, cuando la inversión todavía no ha sido aprobada o no se han conseguido los fondos. (SEGEPLAN, 2010)

2.6.3. Cooperación Técnica relacionada con la Inversión

Provisión de recurso, como una actividad separada claramente identificable, directamente encaminada a reforzar la capacidad de ejecutar proyectos de inversión específicos. Se incluyen en este tipo de asistencia (SEGEPLAN, 2010) las actividades de preinversión directamente relacionadas con la ejecución de un proyecto de inversión aprobado. Por definición, la cooperación técnica relacionada con la inversión precisa de la existencia de un proyecto de inversión paralelo. Entre las modalidades de cooperación técnica encontramos: Asesoramiento, Capacitación, Servicio de Voluntarios, Donaciones y Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

2.6.4. Cooperación financiera

Es la cooperación ofrecida por las fuentes bilaterales y multilaterales mediante la asignación de recursos financieros con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo, y se divide en reembolsable y no reembolsable.

La cooperación financiera no reembolsable es aquella en donde no hay reintegro de los recursos monetarios. La cooperación financiera reembolsable asume la forma de créditos blandos, bajo condiciones de interés y tiempos más favorables. (SEGEPLAN, 2010)

2.6.5. Cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), cooperación sur-sur o cooperación horizontal.

Es un tipo de cooperación técnica, y su especificidad radica en que se da entre países de similar o menor nivel de desarrollo. En este tipo de cooperación, un país ofrece asistencia técnica en áreas donde hay tenido experiencias exitosas o desarrollo de tecnologías específicas, que ameriten ser implementadas en otros países (Santander, 2011).

Vertiente de cooperación entre países en desarrollo, concebida en el marco del movimiento de los No alineados y del Grupo de los 77. Se define como cooperación sur-sur, porque se realiza entre países ubicados en América Latina y el Caribe, Asia y África. Se excluyen todos los países desarrollados.

Las actividades realizadas bajo este tipo de cooperación suelen ser envío de expertos, seminarios, talleres, y cursos de corta duración. Para la financiación se utiliza la modalidad de costos compartidos, en donde el país que envía los expertos asume el costo de desplazamiento y el país que recibe, asume los costos de viáticos y gastos operativos (Santander, 2011).

Adicionalmente, este tipo de cooperación puede ser financiado mediante la modalidad de triangulación en donde una tercera fuente bilateral o multilateral apoya económicamente la realización de la cooperación entre dos países en desarrollo. Es lo que llamamos triangulación (GT-CSS, 2010).

2.6.6. Triangulación

Una tercera forma de cooperación cuya potencialidad es creciente en los ambientes de la cooperación internacional por su capacidad de movilizar recursos adicionales, permitiendo responder a demandas crecientes de cooperación horizontal entre países en desarrollo, contando para ello con el apoyo de las fuentes tradicionales (GT-CSS, 2010).

2.6.7. Cooperación científica y tecnológica

Transferencia e intercambio de tecnologías aplicadas a servicios básicos de educación, salud y saneamiento. Investigaciones compartidas.

2.6.8. Ayuda humanitaria o de emergencia

Tiene por finalidad asistir a los afectados por catástrofes humanas o naturales mediante el envío de bienes y equipos de primera necesidad.

2.6.9. Ayuda Alimentaria

Es el aporte de productos alimenticios a países en desarrollo para potenciar el autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria.

2.6.10. Cooperación Descentralizada

La cooperación descentralizada se está transformando crecientemente en un instrumento de apoyo innovativo a los Gobiernos y comunidades locales. A través de ella se establecen relaciones directas entre entidades regionales y órganos de representación local, buscando estimular sus capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo participativo, en el marco de nuevas funciones y responsabilidades que crecientemente se busca traspasarles. (SEGEPLAN, 2010)

2.6.11. Cooperación no gubernamental

Es la Cooperación surgida en el seno de la sociedad civil y gestionada por las ONG. Esta Cooperación se ha convertido en los últimos años en un elemento esencial para completar el panorama internacional en la materia.

2.7. Otras modalidades de cooperación en el marco de las Relaciones Internacionales

A continuación se expondrán otras modalidades de la cooperación internacional que han adquirido bastante fuerza en las últimas décadas.

2.7.1. Conversión de Deuda por proyectos/programas de desarrollo sostenible, conocido también como Canjes de deuda por naturaleza

Se refiere a la condonación de una parte de la deuda por la fuente, a cambio de que el país receptor ejecute proyectos de desarrollo, especialmente en el área de medio ambiente.

2.7.2. Planes o Programas Estratégicos Sectoriales

Los enfoques sectoriales están dirigidos a apoyar un programa para un sector determinado de forma coherente, integral y coordinada. Esta modalidad de cooperación es considerada como la forma más adecuada para financiar programas sectoriales.

2.7.3. Apoyo presupuestario

La ayuda financiera externa debe estar incluida en el marco del gasto de medio plazo del sector. Los recursos externos aplicados en esta modalidad se inyectan directamente al presupuesto nacional, y por tanto deben estar reflejados en la contabilidad nacional. Esta modalidad es un mecanismo de apalancamiento a los presupuestos propios, es decir, es un apoyo financiero al presupuesto público del país receptor para apoyar la gestión global del gobierno a través de su estrategia de reducción de la pobreza u otro plan de desarrollo. (SEGEPLAN, 2010)

2.7.4. Cooperación económica

Como su nombre lo indica, está destinada a promover proyectos de transferencia tecnológica entre agentes económicos, con el requisito de generar un "potencial comercial" en etapas superiores de desarrollo del proyecto, como una consecuencia directa o indirecta de éstos. En el ámbito público, éste es el caso, por ejemplo, de proyectos que tienden a facilitar el comercio, como puede ser la asistencia técnica para la unificación de normas aduaneras, los controles sanitarios, etc. y en el ámbito

privado, asociaciones entre productores para la promoción de nuevas tecnologías o negocios conjuntos. Este tipo de cooperación se está incorporando de manera creciente en las relaciones económicas entre los Estados (Padilla, 1981), apoyando el rol activo que éstos asumen en la promoción comercial y apertura de mercados. Como en este caso los “beneficios mutuos” de la cooperación son estrictamente económicos, no siempre resulta fácil establecer los límites precisos entre cooperación y negocios.

2.7.5. Cooperación regional

La Cooperación regional, como su nombre lo indica es gestionada en diferentes áreas geográficas y políticas, como la Unión Europea, el MERCOSUR o Centroamérica, entre otros. Dentro de este tipo de cooperación las modalidades son diversas puesto que los proyectos pueden afectar a un solo país, a un grupo de países o a toda la región. Los recursos en esta modalidad pueden ser aportados por una institución regional o bien recibir fondos multilaterales (de alguna organización de carácter mundial como la ONU) que luego son canalizados por la organización regional.

2.8. La Ayuda Humanitaria

2.8.1. Antecedentes y evolución de la Ayuda Humanitaria

Como se pudo observar en el anterior apartado, la Ayuda Humanitaria es una de las modalidades de la cooperación internacional, a continuación se ampliará sobre su Historia y evolución:

Los antecedentes de la Ayuda Humanitaria se pueden encontrar en las diferentes culturas y religiones, quedando plasmado a lo largo de la historia en concepciones como la beneficencia y la caridad. Se ha considerado según la historia, que la aparición de su concepción moderna se produjo en 1859, a raíz de la Batalla de Solferino, donde estuvo presente el empresario suizo Henry Dunant, y conmovido por el alto número de bajas y el desbordamiento de los equipos sanitarios, sugirió en su obra *Recuerdo de Solferino* que cada país constituyera una sociedad voluntaria de socorro y que los

Estados ratificaran “un principio internacional convencional” garantizando la protección jurídica a los hospitales militares y al personal sanitario. (IFRC, 2011)

Como consecuencia, en el año 1864 se creó el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) dando inicio a la adopción de una serie de Tratados Internacionales que estipulaban que los militares heridos deberían ser recogidos y atendidos. De esta manera comenzó a conformarse el Derecho Internacional Humanitario, que es la base jurídica de las acciones humanitarias durante los conflictos armados (Aron, 1985)

La primera operación humanitaria por parte de las ONGs se dio en el año 1968 en la hambruna de Biafra, motivada por la guerra secesionista en esta región de Nigeria, lo cual fue un paso decisivo en la evolución de la Ayuda Humanitaria y a raíz de esta experiencia, un grupo de médicos y periodistas franceses fundó Médicos Sin Fronteras (MSF), al tiempo que en el Reino Unido se creaban también el International Disasters Institute y la revista Disasters, que en la actualidad perdura como una de las mejores publicaciones en la materia.

En las décadas de los 70 y 80 se esperaba un desarrollo del campo humanitario, ya que aparecieron en esa época nuevas organizaciones, entre ellas, además de MSF surgieron otras como Médicos del Mundo, Acción contra el Hambre, Oxfam y Care. Las hambrunas africanas de mediados de los años 80, contribuyeron en particular al desarrollo de la reflexión teórica en este campo.

Fue durante la década de los 90 cuando la Ayuda Humanitaria experimentó un desarrollo más vigoroso. Esto se debió, sobre todo, a varios cambios operados con el final de la Guerra Fría y de la rivalidad bipolar entre las superpotencias. Por una parte, el incremento de los conflictos civiles en varios países, que son los principales causantes de las denominadas emergencias complejas. En segundo lugar, la proliferación de operaciones de paz (Somalia, Ruanda, ex Yugoslavia, etc.), que dieron lugar a un incremento de los fondos concedidos por los donantes para ayuda humanitaria o de rehabilitación a los países en los que se llevan a cabo.

Además, uno de los factores que motivaron el auge de la Ayuda Humanitaria fue la presión de los medios de comunicación, que al cubrir en tiempo real los conflictos y

desastres humanitarios, han estimulado la movilización los gobiernos, las organizaciones internacionales y la opinión pública internacional. Debido a lo anterior, durante los años 90 todos los donantes aumentaron sus fondos para la ayuda humanitaria, al mismo tiempo que casi todos disminuyeron los fondos dedicados a cooperación para el desarrollo a largo plazo. La ayuda para la subsistencia inmediata ha ido desplazando a la cooperación con objetivos estructurales de décadas anteriores. Por ejemplo, la Ayuda Humanitaria de los miembros de la OCDE, representó en 1988 un 2% del total de su ayuda, mientras en 1995 supuso el 10% (Muslow.B & Ch.Brow)

En el ámbito institucional los avances también han sido importantes. En el año 1991 se creó el Departamento para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (DAH), transformado en 1998 en OCAH (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), con objeto de coordinar a las agencias de la ONU implicadas en la acción humanitaria. En 1992 fue creado ECHO (Departamento para Asuntos Humanitarios de la Comisión Europea), el cual que ha sido decisivo para aumentar la coordinación y el volumen de la Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (UE). En el siguiente capítulo se describirán detalladamente los principales ejes de trabajo de ECHO así como las prioridades en Guatemala de OCAH.

También otro de los procesos más relevantes ha sido el creciente peso que han asumido las ONGs internacionales en la canalización de la Ayuda Humanitaria, mayor aún, que en el caso de la cooperación para el desarrollo. Para ello cuentan bien con fondos públicos, bien con fondos propios, recaudados en gran parte mediante campañas activadas para crisis concretas. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, los fondos canalizados vía ONGs pasaron del 45% al 67% entre 1990 y 1994. (ECHO, 2011). A su vez, unas 1.500 ONG están registradas ante Naciones Unidas, a fin de tomar parte en sus actuaciones (ACNUR, 1997)

Es importante también resaltar que buena parte de la Ayuda Humanitaria suele ser llevada a cabo por instituciones u ONGs de los propios países afectados. Con respecto a la Ayuda Humanitaria internacional se constata que su régimen institucional consta de una larga cadena con varios eslabones: a) Los gobiernos donantes, entre los que destacan EE.UU. y la Unión Europea, que, aunque tengan actuaciones propias, canalizan la mayoría de sus fondos a través de las ONGs y, sobre todo, de las

agencias de Naciones Unidas. b) Las agencias de Naciones Unidas disponen de programas propios, pero también actúan como financiadoras de muchas ONGs internacionales.

Las principales agencias de Naciones Unidas implicadas en la Ayuda Humanitaria son el PMA (Programa Mundial de Alimentos), centrado en la ayuda alimentaria; el ACNUR (Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Refugiados), orientado sobre todo a los refugiados y a veces a los desplazados internos, UNICEF, que se encarga de los niños, el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). Además, la OMS (Organización Mundial de la Salud) quien establece normas y estándares de salud y nutrición, c) Las ONGs internacionales, muy diversas en cuanto a sus características, que suelen ser las principales organizadoras de las actividades en zonas de conflicto, frecuentemente bajo la coordinación de alguna agencia de Naciones Unidas. d) Las ONGs locales u otras organizaciones comunitarias, que en ocasiones, cuando existen, son empleadas como contrapartes implementadoras por parte de las ONGs internacionales. e) El gobierno del país receptor es otro eslabón de la cadena, si bien en muchos casos, en contextos de conflicto armado, su papel es muy débil e incluso inexistente, contando con una escasa capacidad de planificación, gestión y opción (Naciones Unidas, 1945).

Existen además de estos actores internacionales, otros de diferente tipo, pero también decisivos en la ejecución de la Ayuda Humanitaria. En primer lugar, la población local receptora, que, lejos de ser pasiva, dispone de capacidades, redes sociales y estrategias de afrontamiento que suelen ser más importantes para hacer frente a la crisis que la ayuda proporcionada desde el exterior. En segundo lugar, los medios de comunicación y la opinión pública, que condicionan fuertemente la respuesta dada a unas crisis humanitarias u otras. Por último, las Fuerzas Armadas cedidas por los Estados a las Naciones Unidas u otras organizaciones (como la OTAN), que no son actores humanitarios (carecen de las características de independencia, neutralidad y no coerción propias de lo humanitario), pero que inciden decisivamente en los contextos en los que se desarrolla parte de la ayuda humanitaria, en los casos de conflictos armados.

Para culminar este capítulo se considera de gran importancia hacer la aclaración entre los términos de Ayuda Humanitaria y Asistencia Humanitaria, para proporcionar al lector una mejor comprensión del tema, aunque en casos de desastres naturales ambos términos van muy de la mano para proporcionar una ayuda pertinente al país afectado.

La Ayuda Humanitaria se refiere a 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. Algunos de los productos mencionados deberán retornar a su país de origen una vez que concluya la emergencia.

La provisión de los bienes y servicios básicos para garantizar la subsistencia de los afectados por un desastre y aliviar sus penalidades. Ésta es la función tradicional de la Ayuda Humanitaria, y sigue siendo la más habitual. Los bienes y servicios esenciales que deben satisfacerse son los siguientes, en orden de prioridad en función de su urgencia:

- Abrigo (cobijo, mantas, etc.) contra los elementos: los seres humanos pueden morir en 6-12 horas de exposición a un frío extremo. Para sobrevivir, un niño necesita mantener la temperatura corporal en el margen habitual de 36'5-37'5 grados. Pero ningún clima en el mundo garantiza esas temperaturas noche y día, por lo que es necesario el abrigo.
- Agua potable: no consumirla puede provocar la muerte en unos pocos días, al tiempo que el consumo de agua contaminada puede provocar graves trastornos de salud.
- Alimentos: las personas inicialmente sanas y bien alimentadas pueden subsistir sin comida unas semanas, aunque en los países pobres son muchos los que parten de una situación de enfermedad y malnutrición. Se puede proporcionar mediante programas de alimentación generalizada, selectiva o terapéutica, aunque a veces, si existen alimentos en el mercado, el suministro de dinero (como donación o como

salario) servirá también para mejorar el consumo (ver ayuda alimentaria, malnutrición, hambruna).

- **Atención sanitaria:** incluye la provisión de medicamentos, tratamiento médico y medidas preventivas. Entre éstas figuran las campañas de vacunación, pero también medidas de higiene y salubridad (saneamientos, letrinas, eliminación de basuras, etc).

La Asistencia Humanitaria incluye la asistencia técnica que pueden brindar misiones internacionales de especialistas de diferentes campos: equipos de socorro y de búsqueda y rescate, entre otros. 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.

Un factor muy importante es la preparación ante potenciales catástrofes naturales y las actividades de rehabilitación a corto plazo son dos mecanismos de gran importancia, esto es, la reducción de la vulnerabilidad y la vinculación entre los objetivos de emergencia y los de desarrollo. Por ello constituyen, cada vez más, una parte integrante de la Ayuda Humanitaria, como se desprende, por ejemplo, del Reglamento del Consejo de la Unión Europea de 1996 sobre la Ayuda Humanitaria (Consejo de la Unión Europea, 1996), base legal de la actuación de echo (Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea).

En este sentido, el Reglamento del Consejo de la Unión Europea sobre la Ayuda Humanitaria, dice que la misma consistirá en acciones no discriminatorias de asistencia, socorro y protección a favor de las personas afectadas por desastres naturales o humanos, en especial a los más vulnerables y prioritariamente de los países en vías de desarrollo. (Consejo de la Unión Europea, 1996) Este tema será ampliado en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

3. Marco legal desde el ámbito internacional de la Asistencia y la Ayuda humanitaria.

En el presente capítulo se ahondará en el marco legal internacional del tema referente a la asistencia y la ayuda humanitaria.

3.1. El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Más conocido como Cruz Roja o Media Luna Roja se considera un movimiento humanitario mundial, colaborador de estados y pueblos en su labor humanitaria. Tiene 150 años desde su fundación el 17 de febrero de 1863. Su fundador fue Henry Dunant y su sede es en Ginebra, Suiza. Los idiomas oficiales son Árabe, chino mandarín, español, francés, inglés y ruso. Este movimiento está integrado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y por 186 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. (IFRC, 2011)

Los emblemas oficiales de la Cruz Roja son: la cruz roja, la media luna roja y el cristal rojo y su uso está enmarcado en el Derecho Internacional Humanitario, por lo que deben ser respetados para llevar a cabo las labores humanitarias tanto en caso de desastres naturales como en conflictos armados. Este Movimiento Internacional es miembro de la ONU como observador permanente.

El CICR ha tenido desde sus inicios un papel importante en la promoción y el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y con el fin de fortalecer su capacidad de prestar servicios en esa materia, fundó en 1996 un Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario con el fin adoptar medidas concretas para la implementación de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional entre otros tratados pertinentes (Convenios, 2006).

La Cruz Roja y de la Media Luna Roja trabaja bajo siete Principios Fundamentales que rigen las actuaciones de esta organización, los mismos se mencionaran a continuación:

3.1.1. Principios fundamentales

- **Independencia:** El Movimiento es independiente, las Sociedades Nacionales deben conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.
- **Imparcialidad:** su función es socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, dando prioridad a las más urgentes. No hace ninguna distinción de raza, religión, nacionalidad, condición social ni credo político. (IFRC, 2011)
- **Humanidad:** El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja trabaja tanto en el aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias, presta auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a las personas.
- **Neutralidad:** Se abstiene de tomar parte en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico. De esta forma busca conservar la confianza de todos.
- **Universalidad:** Todas las Sociedades que forman parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.
- **Voluntariado:** El socorro es voluntario y de carácter desinteresado.
- **Unidad:** En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, la cual debe extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio y debe ser accesible para todos.

La intervención de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en actividades de preparación para desastres naturales va ligada de varias actividades como son: la solicitud de medicamentos y primeros auxilios, campañas de recolección de ropa, juguetes y alimentos, la capacitación a la comunidad en gestión de riesgos y las donaciones voluntarias. Por otra parte su intervención en los casos de desastres naturales requiere de otro tipo de actividades como son: búsqueda y rescate, abastecimiento de agua, atención pre hospitalaria y alojamiento temporal de personas necesitadas (IFRC, 2011).

3.2. Derecho Internacional Humanitario

Es parte importante del derecho internacional público (Larios Ochaíta, 2001), el derecho internacional humanitario (DIH) es el conjunto de normas cuya finalidad, en tiempo de conflicto armado es, por una parte, proteger a las personas que no participan, o han dejado de participar, en las hostilidades y, por otra, limitar los métodos y medios de hacer la guerra. Exactamente por derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados, el CICR entiende las normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, especialmente destinadas a solucionar los problemas de índole humanitaria que se derivan directamente de los conflictos armados, internacionales o no, y limitan, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a utilizar los métodos y medios de hacer la guerra de su elección y protegen a las personas y los bienes afectados o que pueden verse afectados por el conflicto (Aron, 1985).

3.2.1. Principios fundamentales

Los principios fundamentales del DIH, se encuentran enmarcados principalmente en el tema de los conflictos armados internacionales, pero aun así es la única base legal de la asistencia y la ayuda humanitaria en caso de desastres naturales. Esto se debe a que su origen se dio a raíz de los conflictos internacionales. Entre los principios fundamentales se pueden mencionar los siguientes:

Las partes en conflicto harán distinción, en todo momento, entre población civil y combatientes, con miras a preservar a la población civil y los bienes de carácter civil. Ni la población civil como tal ni las personas civiles serán objeto de ataques.

Éstos sólo estarán dirigidos contra los objetivos militares. Las personas que no participan o que ya no pueden participar en las hostilidades tienen derecho a que se respete su vida y su integridad física y moral. Dichas personas serán, en todas las circunstancias, protegidas y tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable. Se prohíbe matar o herir a un adversario que haya depuesto las armas o que esté fuera de combate (Sassoli, 1987).

Las partes en conflicto y los miembros de sus fuerzas armadas no gozan de un derecho ilimitado por lo que atañe a la elección de los métodos y medios de hacerla guerra. Queda prohibido emplear armas o métodos de guerra que puedan causar pérdidas inútiles o sufrimientos excesivos.

Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos por la parte en conflicto en cuyo poder estén. El personal sanitario, las instalaciones, los medios de transporte y el material sanitarios serán protegidos. El emblema de la cruz roja o el de la media luna roja sobre fondo blanco es el signo de dicha protección y ha de ser respetado (IFRC, 2011).

Los combatientes capturados y las personas civiles que se hallen bajo la autoridad de la parte adversaria tienen derecho a que se respete su vida, su dignidad, sus derechos individuales y sus convicciones (políticas, religiosas u otras). Serán protegidos contra cualquier acto de violencia o de represalias. Tendrán derecho a intercambiar correspondencia con sus familiares y a recibir socorros. Se beneficiarán de las garantías judiciales fundamentales. Elaboradas por el CICR, estas normas resumen lo esencial del derecho internacional humanitario. No tienen la autoridad de un instrumento jurídico y no pretenden, en absoluto, reemplazar los tratados vigentes. Fueron redactadas con el fin de facilitar la difusión del DIH (Sassoli, 1987).

3.2.2. Antecedentes del Derecho Internacional Humanitario

En un principio fueron normas no escritas, basadas en la costumbre, las que regularon los conflictos armados. Después, progresivamente, aparecieron los tratados bilaterales más o menos elaborados que los beligerantes ratificaban a veces. Después de la batalla; había, asimismo, reglamentos que los Estados promulgaban para las respectivas tropas. En consecuencia, el entonces derecho aplicable en los conflictos armados estaba limitado en el tiempo y en el espacio, dado que sólo era válido para una batalla o un conflicto determinados. Dichas normas variaban, asimismo, según la época, el lugar, la moral y las civilizaciones (Fisher, 2000).

3.2.3. Precursores del Derecho Humanitario Contemporáneo

Dos hombres desempeñaron un papel esencial en su creación: Henry Dunant y Guillaume-Henri Dufour. Dunant formuló la idea del mismo en *Recuerdo de Solferino*, (IFRC, 2011). En cuanto al general Dufour, valiéndose de su experiencia como hombre de guerra, le prestó muy pronto un apoyo moral y activo, en particular al presidir la Conferencia Diplomática de 1864.

3.2.4. Tratados que forman el Derecho Internacional Humanitario

Fruto del primer Convenio de Ginebra de 1864, el derecho internacional humanitario contemporáneo se desarrolló al hilo de las guerras para responder, demasiado posterior a las crecientes necesidades humanitarias, ocasionadas por la evolución del armamento y por los tipos de conflictos (Convenios, 2006). A continuación los principales tratados en el orden cronológico de su aprobación:

Cronología

- 1864 Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña
- 1899 Convenios de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre y sobre la adaptación a la guerra marítima de los principios del Convenio de Ginebra de 1864
- 1906 Revisión y desarrollo del Convenio de Ginebra de 1864
- 1907 Revisión de los Convenios de La Haya de 1899 y aprobación de nuevos Convenios
- 1925 Protocolo de Ginebra sobre la prohibición del empleo, en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos
- 1929 Dos Convenios de Ginebra:
- Revisión y desarrollo del Convenio de Ginebra de 1906
 - Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra
- 1949 Cuatro Convenios de Ginebra:
- I Para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos en las fuerzas armadas en campaña
- II Para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar
- III Relativo al trato debido a los prisioneros de guerra
- IV Relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra
- 1977 Dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 que mejoran la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y no internacionales (Protocolo II)
- 1998 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional
- 2000 Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados

3.2.5. Ginebra y La Haya

El DIH también denominado derecho de los conflictos armados o derecho de la guerra, comprende dos ramas distintas:

- El derecho de Ginebra, cuyo objetivo es proteger a los militares que han dejado de participar en los combates y a las personas que no participan directamente en las hostilidades, por ejemplo, la población civil.
- El derecho de La Haya, por el que se determinan los derechos y las obligaciones de los beligerantes en la conducción de las operaciones militares y se limita la elección de los medios para perjudicar al enemigo. Estas dos ramas del DIH reciben su nombre de la respectiva ciudad donde fueron inicialmente codificadas. Con la aprobación de los Protocolos adicionales de 1977, en los que se han reunido ambas ramas, hoy esta distinción sólo tiene un valor histórico y didáctico (Convenios, 2006).

La mencionada cronología demuestra claramente que algunos conflictos armados estudiados dentro de las Relaciones Internacionales influyeron, de forma más o menos inmediata, en el desarrollo del DIH. Ejemplos de ello se podría mencionar:

En la Primera Guerra Mundial (1914-1918) se recurrieron a métodos de guerra nuevos, al menos en gran escala: empleo de gases contra el enemigo, primeros bombardeos aéreos, captura de cientos de miles de prisioneros de guerra, etc.

Los tratados de 1925 y 1929 son fruto de esa evolución. Durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), se registra la misma proporción de civiles y de militares muertos, mientras que esa proporción era de uno contra diez en la Primera Guerra Mundial. El año 1949, la comunidad internacional responde a ese trágico balance, en particular a las horribles persecuciones de que fueron víctimas las personas civiles, con la revisión de los Convenios vigentes y con la aprobación de un nuevo instrumento: el cuarto Convenio de Ginebra que protege a las personas civiles.

Luego en 1977, los Protocolos adicionales responden a las consecuencias de índole humanitaria de las guerras de liberación nacional que los Convenios de 1949 sólo cubrían de forma imperfecta.

3.2.6. Origen de los Protocolos adicionales de 1977

Los Convenios de Ginebra de 1949 constituyeron un importante progreso en el desarrollo del derecho humanitario. No obstante, tras la descolonización, resultaba difícil a los nuevos Estados obligarse mediante un conjunto de normas en cuya elaboración no habían participado (Schindler, 1984).

Con cerca de 600 artículos, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977 son los principales instrumentos del derecho internacional humanitario (DIH).

3.3. Descripción de los avances en el ámbito institucional. La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y sus prioridades en Guatemala y el Departamento para Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea.

La Oficina Para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) (Más reconocida por sus siglas en inglés (OCHA), es una dependencia del Secretariado General de las Naciones Unidas creada en diciembre de 1991 por la Resolución 46/182 de la Asamblea General. La resolución tiene por objetivo el mejorar la respuesta de la ONU a emergencias complejas y desastres naturales y reemplaza a la Oficina de la Naciones Unidas para la Coordinación de Respuestas a Desastres, que existía desde 1972. OCHA fue el resultado de la reorganización, en 1998 de la antigua oficina con el fin de focalizarse en desastres mayores. El mandato de la OCHA se expandió para incluir la coordinación de respuestas de carácter humanitario, desarrollo político y apoyo a las actividades humanitarias por ayuda humanitaria (OCHA, 2012).

El personal de la OCHA es de más de 1.000 personas, distribuido entre sus sedes principales en Nueva York y Ginebra, 7 oficinas regionales, 24 oficinas de campo en África, América Latina y el Caribe, Europa, Oriente Medio y Asia.

Prioridades en Guatemala:

- Establecer un contacto directo con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y el Sistema de las Naciones Unidas.
- Facilitar la elaboración y actualización del Plan Inter-agencial para la Respuesta a Desastres del Sistema de las Naciones Unidas.
- Promover actividades de coordinación y preparativos para desastres, con autoridades nacionales y socios que trabajen la ayuda humanitaria.
- Promover y poner a disposición información sobre el Sistema de Apoyo Humanitario en casos de desastres, que pueda usar el Sistema de las Naciones Unidas, autoridades gubernamentales y socios potenciales. (OCHA, 2012).
- Identificar necesidades de capacitación y fortalecimiento en el tema de manejo de desastres del Sistema de las Naciones Unidas.

Por otra parte el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, fue fundada en el año 1992 (ECHO) según la Regulación de la Comunidad Europea (CE) No. 1257/96, como una expresión de solidaridad europea con personas necesitadas alrededor del mundo. Echo se basa en los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

ECHO ha ayudado a millones de personas víctimas de crisis en más de 140 países que han sido golpeados por los desastres naturales, proveyendo de asistencia y ayuda humanitaria a los sectores más vulnerables a raíz de los desastres. (ECHO, 2011).

El Reglamento del Consejo de la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 1996), base legal de la actuación de ECHO establece entre los principales objetivos de la ayuda humanitaria, llevar a cabo trabajos de rehabilitación y reconstrucción a corto plazo, especialmente en infraestructura y equipamiento, en estrecha colaboración con las estructuras locales, para facilitar la llegada de la ayuda, prevenir que la crisis se agrave, y contribuir a que los afectados comiencen a recuperar una mínima

autosuficiencia. Otro objetivo importante consiste en asegurar la preparación ante los riesgos de desastres naturales, estableciendo sistemas de alerta temprana adecuados para predecirlos así como planes de contingencia para intervenir con rapidez (ECHO, 2011).

Sus ejes principales de trabajo en el marco de las Relaciones Internacionales son:

- Proporcionar apoyo a la comunidad humanitaria en la formulación de políticas.
- Coordinar la respuesta humanitaria internacional.

3.4. Principales instrumentos internacionales para regir la Ayuda Humanitaria

Con el fin de elaborar una serie de principios y normas que orienten los objetivos y actuaciones de la Ayuda Humanitaria, y que mejoren con ello su eficacia y coordinación, han surgido varias iniciativas, como son: el Código de Conducta para la Ayuda Humanitaria en casos de desastres naturales, el Proyecto Esfera de Carta humanitaria y Normas mínimas y el Flash Appeal por parte del SNU. A continuación se dará una resumida descripción del trabajo que desempeña cada uno de ellos:

3.4.1. *Código de Conducta para la Ayuda Humanitaria, relativo al socorro en casos de desastres naturales*

A partir del año 1994 han surgido otras iniciativas que tratan de establecer nuevos mecanismos y pautas para que la Ayuda Humanitaria supere algunas deficiencias que existían. Entre ellas destacan: el Código de Conducta para la Ayuda Humanitaria, relativo al socorro en casos de desastres naturales, el cual delimita criterios y límites de actuación para ONGs (Bennett, 1995).

Este documento cuyo nombre oficial fue "Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales" fue Preparado conjuntamente dicho sea de paso por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la

Media Luna Roja y el CICR, el cual fue firmado posteriormente por numerosas ONGs, donde se delimitan criterios y límites de actuación para ONGs y agencias.

Su adhesión es de carácter voluntario, no entra a especificar detalles operativos (algo que ha hecho posteriormente el Proyecto Esfera). Su gran aporte ha sido haber sintetizado y establecido por consenso unos principios y criterios comunes para las ONGs implicadas en la Ayuda Humanitaria, superando sus diferencias ideológicas o de forma de trabajo. Entre tales principios destacan la priorización de las necesidades básicas de las víctimas, la independencia de su actuación y la consideración de los beneficiarios de la ayuda como detentadores de derechos en lugar de objetos de mera caridad (Lancaster, 1998).

Otra importante aportación del Código es que establece unas pautas de conducta para la relación entre las ONGs y los gobiernos de los países donde se realizan operaciones de ayuda ocasionadas por desastres (Bennett, 1995). En muchas de estas operaciones humanitarias los gobiernos no funcionan eficazmente o incluso, sobre todo durante las denominadas emergencias complejas, están prácticamente colapsados. Esto da lugar a que frecuentemente las ONGs extranjeras controlen la mayoría de los escasos recursos disponibles, lo que puede generar recelos, sobre todo si sus programas no coinciden con las prioridades de los gobiernos. Por eso las pautas establecidas pretenden mejorar las relaciones mutuas, facilitando por ejemplo el acceso a las víctimas del desastre. Además el Código reconoce el papel que en las operaciones humanitarias desempeñan otros actores, además de las ONGs, como son los gobiernos afectados, los gobiernos donantes y las organizaciones intergubernamentales (Lancaster, 1998).

Además el Código reconoce el papel que desempeñan otros actores además de las ONGs en las operaciones humanitarias, como son los gobiernos afectados, los gobiernos donantes y las organizaciones intergubernamentales. Para todos ellos el código sugiere ciertas líneas de conducta que las ONGs consideran deseables en sus negociaciones mutuas. En todo esto se subraya el deseo de cooperar formulando estrategias de acción independientes a las gubernamentales (Bennett, 1995).

Otra aportación del Código radica en que, con la experiencia de su aplicación, ha suscitado que en diferentes foros se haya debatido la necesidad de concretar sus principios en unas normas de actuación específicas. Esto dio lugar a que se pusiera en marcha el Proyecto Esfera, cuya primera fase finalizó en 1998 con la publicación de la Carta humanitaria de normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre. Por otro lado, algunas agencias de Naciones Unidas, como el ACNUR, han considerado la posibilidad de incorporar la adhesión de este Código a los criterios para la selección de sus colaboradores sobre el terreno (ACNUR, 1997).

Según el Código, las ONGs se comprometen a cumplir los diez puntos principales siguientes:

1. Lo primero es cumplir el "imperativo humanitario" (el derecho a recibir y proporcionar ayuda humanitaria).
2. La ayuda se concederá independientemente de la raza, el credo y la nacionalidad de los receptores y sin distinción negativa de ningún tipo. Las prioridades de ayuda se calcularán únicamente en base a las necesidades.
3. La ayuda no se utilizará para promover un determinado punto de vista político o religioso.
4. No actuar como instrumentos de la política exterior del gobierno.
5. Respetar la cultura y las costumbres.
6. Crear una respuesta al desastre basándose en las capacidades del país.
7. Se deberán encontrar formas de implicar a los beneficiarios de los programas en la gestión de la ayuda humanitaria.
8. La Ayuda Humanitaria debe tratar de reducir la vulnerabilidad futura ante los desastres, así como satisfacer las necesidades básicas.
9. Ser responsables ante aquellos a quienes se quiere ayudar.

El Código de Conducta lleva adjunto tres anexos en los cuales se describen el ambiente de trabajo que a las ONGs humanitarias les gustaría ver creado tanto por los gobiernos receptores como por los gobiernos donantes y las organizaciones intergubernamentales, para facilitar el envío efectivo de la asistencia por parte de ellas.

Esas sugerencias detallan las relaciones que les gustaría tener con estas contrapartes (Bennett, 1995).

Anexo I: Recomendaciones para los gobiernos de los países afectados por un desastre.

1. Los gobiernos deberían reconocer y respetar las acciones independientes, humanitarias e imparciales de las Agencias Humanitarias No Gubernamentales (AHNG).
2. Los gobiernos de acogida deberían facilitar un acceso rápido de las AHNG hacia las víctimas del desastre.
3. Los gobiernos deberían facilitar a tiempo un flujo de ayuda material y de información durante los desastres.
4. Los gobiernos deberían intentar facilitar una información coordinada del desastre y un servicio de planificación.

Anexo II: Recomendaciones para los gobiernos donantes.

1. Los gobiernos donantes deberían reconocer y respetar las acciones independientes, humanitarias e imparciales de las AHNG.
2. Los gobiernos donantes deberían facilitar fondos con una garantía de independencia operativa.
3. Los gobiernos donantes deberían usar sus buenos oficios para ayudar a las AHNG a conseguir el acceso a las víctimas del desastre.

Anexo III: Recomendaciones para las Organizaciones Intergubernamentales (OIG).

1. Las OIG deberían reconocer a las ONG, nacionales y extranjeras, como socios válidos.
2. Las OIG deberían ayudar a los gobiernos de acogida a crear un marco global de coordinación de la ayuda humanitaria internacional y nacional ante el desastre.
3. Las OIG deberían extender a las AHNG la protección de seguridad proporcionada a las organizaciones de Naciones Unidas.
4. Las OIG deberían proporcionar a las AHNG el mismo acceso a la información relevante que se da a las organizaciones de Naciones Unidas (Bennett, 1995).

3.4.2. El Proyecto Esfera

El Proyecto Esfera. Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria: es su nombre completo, es un manual que tiene un doble objetivo: mejorar la calidad de las respuestas humanitarias en situaciones de desastre o de conflicto y mejorar la rendición de cuentas del sistema humanitario ante la población afectada por el desastre (Proyecto de la Esfera, 1998). El Manual Esfera es una iniciativa de varias ONG internacionales aunado a la Cruz Roja y Media Luna Roja. Fue diseñado para ser utilizado durante las respuestas humanitarias, tanto los desastres naturales como en los conflictos armados. Busca garantizar la dignidad de la personas; ya que el primer pilar fundamental de su filosofía es que las personas afectadas por un desastre o conflicto bélico tienen derecho a ser tratadas, y a vivir en condiciones dignas, el derecho a ser asistidas; y como segundo pilar, la necesidad de hacer efectivas todas las acciones posibles para aliviar el sufrimiento de las personas afectadas por cualquiera de las dos situaciones (Proyecto de la Esfera, 1998).

Este manual surgió en el año 1997, cuando la Cruz Roja, la Media Luna Roja y un grupo de ONG llegaron al acuerdo de crear unas normas mínimas de compromiso universal en base a sus experiencias como organizaciones especializadas en la respuesta humanitaria. La primera edición salió en el año 2000 y posteriormente en los años 2004 y 2011 se hicieron versiones más actualizadas del manual esfera siendo así el resultado de un amplio consenso desde las experiencias de varias organizaciones (Proyecto de la Esfera, 1998).

La carta humanitaria constituye el soporte ético y normativo que sustentan las normas recogidas en este manual, la cual está integrada por un conjunto de principios, derechos y obligaciones comunes. La Carta sintetiza desde la perspectiva humanitaria aspectos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los Refugiados (ACNUR, 1997). A partir de la carta humanitaria, el Manual Esfera aborda cuatro áreas básicas las cuales son:

- Abastecimiento de agua, saneamiento y promoción de la higiene
- Seguridad alimentaria y nutrición
- Alojamiento, asentamientos humanos y artículos no alimentarios
- Servicios de salud

El establecimiento por primera vez de unas normas consensuadas en la comunidad humanitaria tiene por objeto establecer un marco operativo que facilite la planificación y gestión de la ayuda humanitaria, incremente su eficacia y facilite la coordinación entre sus actores. También proporciona una serie de criterios que sirvan de referencia a la hora de evaluar los proyectos de ayuda y que permitan reclamar la mejora de los servicios que proporcione (Young, 1999). Las organizaciones humanitarias que las suscriban se comprometen a conseguir su aplicación sistemática y a rendir cuentas de ello. También a mejorar el nivel de profesionalidad, formación y capacidad de las organizaciones y de su personal. Sin embargo, cabe el riesgo de que, en contra de su voluntad, factores externos como la falta de seguridad en el trabajo humanitario o la disminución de los fondos proporcionados por los donantes puedan dificultar su cumplimiento (Gostelow, 1999).

Aunque las normas mínimas tienen un carácter universal, los indicadores clave pueden variar en función de las circunstancias de cada desastre. En definitiva, la Carta y las Normas representan en conjunto las siguientes aportaciones (Rey, 1999)

- a) Un compromiso de cooperación entre los actores humanitarios, buscando su coordinación en el terreno y en otros ámbitos.
- b) Un compromiso de las agencias para incrementar su rendición de cuentas, mediante la creación de mecanismos para que su ayuda pueda ser examinada sobre todo por sus propios beneficiarios, así como por los donantes, los medios de comunicación o la población en general.
- c) El establecimiento del alcance, límites y responsabilidades de la acción humanitaria. Por ejemplo, se afirma que la responsabilidad principal en materia de prevención de conflictos y desastres les corresponde más a los gobiernos que a aquélla.
- d) El compromiso de cumplir las exigencias de ayuda formuladas en la Carta y concretadas y cuantificadas en las Normas.
- e) La reafirmación de principios humanitarios existentes en los instrumentos jurídicos vigentes.

3.4.3. El Flash Appeal y su relación con Guatemala

El Flash Appeal consiste en el llamado que hace El Sistema de las Naciones Unidas (SNU) para reorientar los fondos de emergencia que tiene cada organización asignada, y por medio de sus agencias y programas dan seguimiento a la situación de las personas afectadas en el país. Se encuentran en estrecha comunicación con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y con la Comisión de Reconstrucción creada por el Gobierno nacional, a través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)

CAPÍTULO IV

4. Estado situacional de Guatemala frente a los eventos Agatha y Pacaya

En el presente capítulo se hará una descripción que abracará desde la situación geográfica de Guatemala hasta llegar a las consecuencias a nivel nacional de los eventos Agatha- Pacaya. También se abordará el tema los riesgos a desastres por la vulnerabilidad institucional y por otra parte la coordinación interinstitucional para atender de manera efectiva y oportuna los desastres referentes al tema.

4.1. Descripción de los eventos naturales Agatha y Pacaya

El territorio de Guatemala está ubicado dentro de una región geológica y geográfica con un potencial de múltiples amenazas naturales y que por su situación social, económica y de desarrollo genera altas condiciones de vulnerabilidad, lo que provoca que un gran porcentaje de la población, su infraestructura y los servicios estén expuestos a diferentes riesgos, que puedan desencadenarse en desastres. Prueba de ello son los eventos registrados en el país en el año 2010, por un lado la actividad del volcán Pacaya y por el otro la Tormenta Tropical Agatha, que juntos provocaron daños en menos de 24 horas (CONRED, 2010).

La Tormenta tropical Agatha fue un débil aunque destructor ciclón tropical en el este del océano Pacífico. Fue la primera tormenta de la temporada de huracanes en el Pacífico oriental de 2010, Agatha se originó en la zona de convergencia intertropical (ZCIT), región ecuatorial donde convergen la humedad tropical y se desarrollan numerosas tormentas eléctricas.

El sistema se organizó en las primeras horas del 29 de mayo, convirtiéndose en depresión tropical y se disipó al día siguiente, con vientos que alcanzaron los 75 km/h. Incluso antes de convertirse en depresión, la perturbación había afectado al país con lluvias torrenciales. Al tocar tierra con intensidad de tormenta tropical, causó deslizamientos de tierra e innumerables ríos desbordados, cobró la vida de varias decenas de personas, desplazando a cientos de miles y provocando la destrucción de

miles de hogares e infraestructura vial, así como diversos y severos daños en la red vial nacional, lo que incidió notablemente en el desplazamiento y movilización de bienes y personas, induciendo severos costos económicos y sociales a la población.

La erupción del volcán de Pacaya se concentró en el área metropolitana y municipios de Escuintla, mientras que la tormenta Agatha afectó mayoritariamente el interior del país, en donde se concentra el mayor déficit cualitativo de vivienda, especialmente la mayor destrucción se observó en los municipios de los departamentos de Izabal, Zacapa, Jutiapa, Chimaltenango, Sololá, Totonicapán y Escuintla, afectando tanto áreas urbanas como rurales.¹

De acuerdo a la "Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la erupción del Volcán Pacaya" (SEGEPLAN y CONRED, 2010, 30 de junio), con el apoyo técnico internacional de un equipo interdisciplinario del Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y del Sistema de Naciones Unidas, se consideraron en total unas 392, 600 personas afectadas, entre albergados y evacuados en adición a 174 personas fallecidas y 110 desaparecidas.

La sumatoria de daños y pérdidas en el tema de asistencia humanitaria y rehabilitación como consecuencia de los eventos mencionados suman Q 100.069.107,90, situación que agudiza las deficiencias que ya existen en los sectores comprendidos en esta dimensión (CONRED, 2010).

A raíz de la tormenta Agatha y erupción del volcán Pacaya, el 16 de julio fue publicado en el Diario de Centro América el Decreto Legislativo No. 24-2010, por medio del cual los diputados del Congreso ratificaron el Estado de Calamidad Pública emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros el 25 de junio de 2010². Dicha figura legal permite un mayor margen de acción y celeridad en la respuesta a la

¹ Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionadas por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y erupción del volcán Pacaya. Julio 2010.

² CONRED. Guatemala. conred.org.gt. Nota periodística. Julio 2010.

emergencia y la recuperación. El Decreto Legislativo No. 24-2010, establece también las normas de transparencia que se deben observar en todas las contrataciones y adquisición de bienes y servicios para atender la emergencia suscitada por la erupción del volcán Pacaya y la tormenta tropical Agatha.

4.2. Repercusión económica a nivel nacional de los eventos naturales.

Según la encuesta nacional de condiciones de vida (ENCOVI, 2006), Guatemala se encuentra entre los tres países latinoamericanos con los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso nacional. Con una población de aproximadamente en 14 millones de habitantes distribuida en los 22 departamentos. La mayor parte de esta población se encuentra ubicada en zonas rurales (cerca del 55 %). El restante 45% se encuentra distribuido en la zona metropolitana de la Ciudad de Guatemala, que alberga a cerca de 3.0 millones de habitantes, y en las 333 cabeceras municipales que existen en el país (2.8 millones de habitantes)³.

Los principales indicadores macroeconómicos reportan que el sector agropecuario es el principal motor de la economía guatemalteca, 13% del PIB incluyendo la agroindustria, con lo que alcanza el 21% .Es una fuente de dinamismo para el comercio, el transporte y la industria. Las exportaciones de origen agropecuario, son un 40% del total. La población rural es 44% del total, y sus migrantes generan buena parte de las remesas.

En términos de empleo, la industria del turismo ocupa el 10% de mano de obra mundial y hablando ya de las repercusiones de los eventos naturales, en términos macroeconómicos se indica que el sector industrial sufrió daños por un valor Q. 123.4 millones y pérdidas por un valor de Q. 197.3 millones; el sector comercio daños por Q. 9.8 millones y pérdidas por Q. 23.8; el sector turismo sufrió daños por Q. 13.1 millones y pérdidas por Q. 22.3, totalizando por sector: industria Q. 317.6 millones; comercio Q.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Informe de Desarrollo Humano 2007/2008. Vol. II. pp. 171.

33.7 millones y Q. 35.4 millones para el sector turismo, esta situación perjudico directamente al sector privado.

Por otro lado, es importante indicar que el sector que comprende el Patrimonio Cultural y Deportes se vio afectados por daños valorados en Q. 19.1 millones y pérdidas por Q. 3.4 millones, que corresponden a un total de Q. 22.5 millones, situación que afecto directamente al sector público⁴.

En turismo, se reportan daños en más de quince sitios de atracción turística como el parque arqueológico Quiriguá en Izabal, Fuentes Georginas y Agua Amargas, Parque Ecológico Volcán San Pedro La Laguna en Sololá, Volcán de Pacaya en Escuintla, en Quetzaltenango, Teatro Nacional Miguel Ángel Asturias entre otros. Los daños en esta infraestructura ascienden a más de Q17.0 millones y pérdidas económicas reportadas ascienden a más de Q2.0 millones por el no funcionamiento de los mismos es decir las visitas turísticas no realizadas⁵.

⁴ Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionadas por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y erupción del volcán Pacaya. Gobierno de Guatemala. Comunidad Internacional. Julio 2010.

⁵ Plan de recuperación y reconstrucción con transformación.

El sector vivienda reportó los siguientes daños:

Viviendas afectadas por el evento Agatha-Pacaya

Nivel de afectación	Cantidad	Porcentaje
Completamente destruidas	3,934	24.5%
Parcialmente destruidas	4,455	27.7%
Daños leves	7,690	47.8%
TOTALES	16,079	100%

Fuente: Informe de evaluación de daños y pérdidas por el evento Pacaya-Agatha. Gobierno de Guatemala y Agencias de Cooperación. 2010.

Se estima que el total de viviendas afectadas fue de 16,079, de las cuales 3,934 (24.5%) fueron completamente destruidas, 4455 (27.7%) parcialmente destruidas, y 7,690 (47.8%) sufrieron daños leves, como se resumen en el cuadro anterior. Sin embargo, se considera que las viviendas destruidas y parcialmente destruidas fueron consideradas reubicarlas en áreas más seguras, dado el grado de exposición en que se encontraban, reflejado por el nivel de daños sufridos.⁶

El valor de daños en el sector vivienda fue estimado en \$646.3 millones, y el de las pérdidas en, \$127.1 millones que sumados ascienden a la cantidad de \$773.4 millones agregado a las pérdidas de sector privado⁷.

La principal problemática relacionada con la infraestructura vial lo constituyen los daños ocasionados a los diferentes tramos de carreteras y puentes a nivel nacional, atendida la emergencia inicial, luego llega la etapa de reconstrucción, en donde se licitan y contratan todos aquellos trabajos y obras de rehabilitación de la infraestructura vial, que

⁶ Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionadas por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y erupción del volcán Pacaya. Gobierno de Guatemala. Comunidad Internacional. Julio 2010.

⁷ Evaluación de daños y pérdidas CEPAL, Julio 2010.

incluye las carreteras y puentes priorizados, más las medidas de mitigación ambiental y medidas de protección y de gestión de riesgo (obras de arte, tratamiento de taludes, atención de bordas, y dragados, etc, lo cual no entra dentro del tema de la ayuda humanitaria.). Las zonas afectadas en esta ocasión incluyeron a la mayoría de los departamentos del país, exceptuando Petén, por lo que a nivel general no se puede hablar de una región o zona que no haya sido perjudicada (Gobierno de Guatemala y Agencias de Cooperación, 2010).

Se colapsaron 24 de los 43 puentes, para lo cual se hizo la compra de puentes tipo Bailey para atender la emergencia y se solicitó esta ayuda a Brasil. Venezuela ofreció cien metros de dicha infraestructura. Para ello se construyeron pasos provisionales que permitieron el tránsito de camiones y transporte pesado, lo que tardó de seis a ocho meses (SEGEPLAN, 2010).

Desde el punto de vista ambiental los eventos naturales Agatha y Pacaya dejaron al país unas cifras impresionantes en términos destructivos. Más allá de los números de familias afectadas directamente por el fenómeno, existe también una serie de impactos sobre el territorio y los recursos naturales. Las primeras estimaciones del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) hacen referencia a más de 500,000 millones de Quetzales perdidos.

El total de municipios afectados por la tormenta fue de 214 y afectó a veinte de los veintidós departamentos del país (CONRED, 2010). Analizando del punto de vista territorial, se puede sintetizar en 5 regiones en donde se concentró el daño:

- Región metropolitana con énfasis en asentamientos informales
- Altiplano occidental: cuenca de Atitlán-Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango (Almolonga).
- Cuencas de la costa sur: Los esclavos- Paz- Ostúa Guija, Sis-Icán-Ocosito-Nahualate, Samalá,
- Cuenca del Río Motagua.
- Canal Chiquimulilla.

Por otro lado, es importante indicar que existen otras pérdidas que motivan a incentivar la producción y recuperación de bienes materiales, principalmente con la recuperación de ingresos de uno de los sectores vulnerables, las mujeres, por montos de Q. 3.83 millones, en la confección de trajes de mujeres indígenas por Q. 36.96 millones; daños a telares para la fabricación de trajes típicos por Q. 4.27 millones, pérdida y daños al equipo de manufactura para la confección de prendas de vestir de uso persona y venta por un monto de Q. 2.83 millones, pérdida de menaje de cocina para la preparación de alimentos de consumo familiar y para venta ambulante por Q. 24.85 millones, pérdida de productos alimenticios para consumo familiar y preparación de alimentos para su comercialización en mercados cantonales y locales por Q. 16.75 millones, situación que afectó a 35 mil mujeres. (CONRED, 2010)

El sector agropecuario, y el medio rural de Guatemala son los más vulnerables a los fenómenos naturales, debido a que han sufrido un proceso de descapitalización durante más de 15 años. El gasto del gobierno para el sector se ha reducido a apenas el 1.7%⁸ del total, debilitando las instituciones capaces de promover la reforestación, aumentar la diversificación y apoyar productivamente a los pobres rurales y medianos productores. El crédito agropecuario sólo representa 5.7 del total del sistema bancario.

Según el informe de la CEPAL (julio 2010), en relación a los efectos en la agricultura, las pérdidas reportadas ascendieron a Q672.4 millones, 88% de las cuales fueron pérdidas de producción y el resto destrucción de activos de capital. La producción agrícola sufrió pérdidas por Q578.8 millones, en especial de maíz, banano, hortalizas, plátano, café y, en menor medida, caña de azúcar. La superficie siniestrada fue de 42 mil hectáreas, afectando 21 departamentos; con especial destrucción en Escuintla, Zacapa, Progreso, Chimaltenango, Sololá, Izabal, Santa Rosa y Retalhuleu.

La destrucción de bienes de capital fue importante, sobre todo en la agricultura, a un costo de Q46.4 millones. Los daños en la ganadería y en la pesca ascendieron a 1 82% y 67% respectivamente (CONRED, 2010). En general, esto afectó a los pequeños y medianos productores agropecuarios estimándose en un monto superior a 68,000. Los pobladores indígenas y las mujeres rurales, muchas de ellas cabezas de familia,

⁸ El gasto gubernamental no es consistente con el tamaño relativo del sector. El presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) es insuficiente para sus funciones y se ha reducido drásticamente los dos últimos años.

sufrieron destrucción de activos y de su producción, aumentando su vulnerabilidad e inseguridad alimentaria.

En la población indígena los efectos fueron graves, varias comunidades perdieron los medios de producción para enfrentar las pérdidas y reactivar sus actividades productivas, así como sus tierras, insumos agrícolas, infraestructura y herramientas de labranza. Estas localidades tampoco cuentan con capacidad financiera, porque la producción fue destruida⁹. Los escasos bienes de subsistencia, hortalizas, aves de corral, ganado porcino, lanar y bovino fueron, en gran medida, arrastrados por las inundaciones; afectándose considerablemente la seguridad alimentaria de las familias¹⁰.

El valor de las pérdidas y de los daños en el sector agropecuario, de pesca y acuicultura provocadas por los dos eventos asciende a 1.8 % del PIB agrícola, afectando al 6% del área en producción. En el caso de la agricultura la destrucción de bienes de capital y de producción representó casi un 3% de la producción prevista. (CONRED, 2010)

Geográficamente la actividad agrícola presenta mayores daños en los departamentos de: Escuintla, Zacapa, El Progreso, Chimaltenango, Sololá, Izabal, Retalhuleu, Guatemala y Santa Rosa, que concentran el 78% del total de hectáreas afectadas, el 90% del volumen de producción en quintales, el 90% del valor monetario de la pérdida agrícola y el 65% de los agricultores afectados. (CONRED, 2010)

En relación a los cultivos dañados, el 68% de hectáreas corresponde al cultivo del maíz, y el 70% de los agricultores damnificados, en relación a su valor económico equivale al 19% de las pérdidas reportadas. El segundo cultivo en orden de importancia es el plátano con más de 4,000 hectáreas afectadas, 3,440 agricultores y el 18% del valor económico total reportado como pérdida. Por su parte el tomate reporta 259 hectáreas dañadas, con pérdidas que ascienden a Q16.2 millones (CONRED, 2010).

⁹ Los daños y las pérdidas en el subsector pecuario ascendieron a Q10.5 millones.

¹⁰ Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala, Informe sobre Daños Causados por la Tormenta Agatha en las Comunidades Indígenas en el Territorio Guatemalteco.

En el contexto descrito anteriormente, las secuelas de los desastres naturales y sociales se prolongaron más allá del corto plazo y, en algunos casos, provocaron cambios irreversibles tanto en las estructuras económicas y sociales como en el medio ambiente.

4.3. Riesgos a desastres y vulnerabilidad institucional

La aceptación de la responsabilidad humana en la generación de riesgo es un factor determinante para no construir más riesgo y reducir el riesgo existente. El problema es que muchas veces la población y las instituciones no son conscientes de esta responsabilidad y construyen escenarios de riesgo.

El análisis de los desastres, desde la relación amenaza/vulnerabilidad permite comprender que los procesos de desarrollo inciden directamente en el aumento o la reducción de la vulnerabilidad. Es decir, que el desarrollo mal planificado puede provocar desastres mientras que el desarrollo bien planificado puede reducirlos.

En ese sentido, las primeras explicaciones de vulnerabilidad institucional muestran los problemas siguientes:

- Las inversiones del sector gobierno no consideran los escenarios del cambio climático, los informes climáticos, pronósticos y perspectivas meteorológicas y los informes de la temporada de huracanes.
- Las inversiones de gobierno y privadas no adoptan estándares de diseño y construcción de obra física que contemplan el tema ambiental o de gestión de riesgo
- La urbanización y asentamiento de la población no contempla el ordenamiento del uso del suelo en función de su fragilidad y del tipo de suelo relacionado con las amenazas naturales (como pendientes, patrones drenaje externo, procesos geomorfológicos, la alta vulnerabilidad territorial, inundaciones, eventos hidrometeorológicos extremos, tectonismo y otros) y sociales (deforestación,

erosión, sedimentación, contaminación, exclusión, pobreza, marginación, crecimiento demográfico y otros).

Sumado a lo anterior, es evidente que la mayoría de regulaciones son obsoletas (algunas de ellas tienen medio siglo de vigencia) y no responden a la rápida evolución que los temas ambientales y de planificación territorial han experimentado sobre todo en los últimos años, cuya regulación por otra parte debe ser constantemente revisada para adaptarla a la cambiante realidad social, sobre todo en el contexto de la globalización que impone estándares superiores de competitividad, desarrollo y calidad de vida, y el reto para el país de integrarse con éxito a la comunidad global.

4.3.1. Análisis de la problemática

Actualmente el INSIVUMEH realiza la vigilancia y el pronóstico de las amenazas naturales con un fuerte déficit en la cantidad de estaciones hidrometeorológicas y sismovolcánicas, así como con tecnología convencional. La alerta oportuna de las amenazas naturales requiere contar con redes hidrometeorológicas y sismovolcánicas automáticas, que permitan monitorear el comportamiento de los fenómenos en tiempo real o casi real. De acuerdo con los criterios de la Organización Meteorológica Mundial, la situación actual del INSIVUMEH presenta un déficit significativo de estaciones meteorológicas e hidrológicas.

Luego de la erupción del Volcán de Pacaya y el paso de la Tormenta Tropical Agatha la situación del INSIVUMEH no ha cambiado, pues únicamente puede proporcionar información general y no específica para la advertencia oportuna de las amenazas naturales. Ello se debe, por un lado, a que no se cuenta con la infraestructura y el equipo adecuados para lograr información de mejor calidad; y por otro a que no se tienen los programas informáticos, ni fondos suficientes para el mantenimiento del equipo existente.

Finalmente, antes del incidente Pacaya-Agatha la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SE-CONRED) contaba con un stock de insumos básicos para la emergencia y atención a eventos a nivel nacional, lo

cual le permitía responder a los incidentes mientras se podía recuperar o ampliar el inventario por medio de donaciones internacionales o nacionales. Después de la tormenta tropical y de la erupción se evidenció la deficiencia en la cantidad de insumos y en la capacidad para almacenarlos, así como también la falta del transporte necesario para su movilización a los puntos de necesidad. De esta manera la Se-CONRED determinó la necesidad de reponer y ampliar el suministro de insumos, a fin de responder a las emergencias provocadas por los pasados incidentes, para de esta forma estar preparados para enfrentar futuras necesidades (CONRED, 2010).

Se considera que el fortalecimiento institucional de la SE-CONRED, el IGN y el INSIVUMEH permitirán reforzar los programas de alerta temprana, prevención y atención a emergencias. Con ello se coadyuvará a la mitigación de los impactos derivados de la vulnerabilidad del país ante las amenazas naturales, siconaturales y antropogénicas, con lo cual se reducirán los daños a la producción, a la infraestructura del país y a las vidas humanas.

4.4. Coordinación interinstitucional a través del Plan de Recuperación y Reconstrucción con Transformación para la respuesta a los eventos Agatha-Pacaya. Descripción del eje 1. Asistencia Humanitaria y rehabilitación y análisis de la problemática a nivel nacional de este eje.

Después de los eventos naturales Agatha- Pacaya el gobierno de Guatemala, con la participación de las instituciones del Estado, coordinadas por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SE-CONRED), para atender de manera efectiva y oportuna los desastres, elaboraron y presentaron el Plan de Recuperación y Reconstrucción con Transformación (PNRT), dicho plan se enfocó en tres fases: 1) Recuperación: Atención a la población afectada, 2) Reconstrucción: Con enfoque integral de riesgo e inversión segura, y 3) Transformación: Preparación del territorio, ciudadanos, sector público y sector privado frente al cambio climático.

Los ejes que conformaron el plan fueron 1) Asistencia Humanitaria y rehabilitación, 2) Recuperación de la Productividad, 3) Adaptación y mitigación al cambio climático y 4) Desarrollo Institucional. En el presente capítulo solo se hará una leve descripción del primer eje ya que es el que se relaciona estrechamente con el objeto de estudio (Comisión Nacional con la coordinación de la SEGEPLAN y la SE-CONRED, 2010)

En el presente apartado solo se hará una breve descripción del eje 1 referente a la Asistencia Humanitaria y rehabilitación. Superada la etapa de la emergencia, el Eje 1 se orientó a la implementación de acciones y mecanismos destinados a la recuperación con transformación de las condiciones de vida de la población, estimulando las capacidades de las familias de reconstituir sus medios de vida en forma auto sostenible, a la par de la acción pública de puesta en marcha de la prestación de servicios públicos esenciales (destacando la seguridad alimentaria, el agua y el saneamiento, la vivienda, la educación y la salud). La rehabilitación y recuperación de los medios de vida con transformación, apunta a la optimización de las condiciones de contexto, viendo en el desastre causado por ambos fenómenos asociados al ambiente una ventana de oportunidad, como se ha anticipado.

El proceso masivo de inversión pública que la atención de la emergencia y de la reconstrucción provocan, la enorme dinamización de las acciones del Estado (Padilla, 1981), en pro de la protección de la población, la sensibilización de amplios sectores de la población hacia los menos favorecidos, la puesta en escena global del país y su impacto en la agenda de la cooperación, plantean un momento de acuerdo inicial nacional al respecto, que induce ciertas condiciones para concentrarse en algunos temas. La agenda de la recuperación de los medios de vida, se trazó una visión de desarrollo humano desde su composición básica; a continuación, una síntesis de las intervenciones por ámbito sectorial:

1. Seguridad Alimentaria.
2. Agua Potable y Saneamiento.
3. Salud.
4. Educación

El desafío fue implementar una metodología participativa de responsabilidades compartidas entre las entidades públicas y la sociedad, considerando en las propuestas de intervención, aspectos culturales, necesidades específicas, respeto a las realidades de género e indudablemente de apoyo al desarrollo de actividades productivas, para que las soluciones propuestas sean de carácter integral y no solo constituyan acciones de características coyunturales. Colateralmente, y como una variable visible, se introdujeron elementos que contribuyeron a la reducción de las vulnerabilidades locales es decir la gestión del riesgo (Comisión Nacional con la coordinación de la SEGEPLAN y la SE-CONRED, 2010).

Ante la realidad encontrada y vivida por las poblaciones, las características identificadas como parte de las acciones de intervención se presentan a continuación para cada uno de los componentes del Eje, siendo estas las siguientes:

Seguridad Alimentaria: Las acciones fueron orientadas a la reducción del riesgo de hambre y a la disponibilidad de acceso a alimentos, considerando el asegurar una cosecha de granos básicos en el 2010 y asegurar la dieta básica para la población afectada. Para el logro de esto se trabajó en los Programas de granos básicos, de bolsa pecuaria, de huertos comunales, de asistencia alimentaria y de transferencias condicionadas.

El entramado legal e institucional responsable de las acciones estratégicas y la definición de líneas de agenda de política pública (Lahera, 2002) en seguridad alimentaria y nutricional, es el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN). Se trata del andamiaje que funciona como estructura organizativa para establecer y mantener "un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN a través de planes¹¹".

Es dable referir que la planificación operativa de la seguridad alimentaria y nutricional se integra a través del Plan Operativo Anual en Seguridad Alimentaria y Nutricional (POASAN), dentro del cual se incorporó en su momento el componente del Plan de

¹¹ Art. 7 Objetivos. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Reconstrucción a través de las readecuaciones que estos instrumentos tuvieron, facilitando su implementación y el monitoreo mensual de sus avances.

En este entramado institucional y como medida de síntesis estratégica y orientación optimizada de los recursos, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) planteó el “Plan de recuperación frente a erupción del volcán Pacaya, tormenta tropical Agatha y situación de vulnerabilidad alimentaria y nutricional” en junio 2010. Se trató de un esfuerzo sectorial y especializado, que se sumó al plan de reconstrucción global, aportando su marco específico de intervenciones en la materia.

El plan tuvo como objetivo estratégico: orientar acciones integradas, simultáneas y encadenadas en Seguridad Alimentaria y Nutricional, priorizadas territorialmente, que permitan respuestas inmediatas a las familias con casos de desnutrición aguda y a las familias afectadas, damnificadas y en riesgo post desastre, su recuperación y prevención de caer en riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional, derivado de la erupción del Volcán de Pacaya y Tormenta Tropical Agatha. (Comisión Nacional con la coordinación de la SEGEPLAN y la SE-CONRED, 2010)

Agua Potable y Saneamiento: Las acciones orientadas se enfocaron en la recuperación de la dinámica cotidiana de los hogares con atención en los servicios básicos para lograr que el 100% de sistemas de agua y saneamiento fueran reconectados, en aquellas poblaciones donde se dañaron los sistemas, por lo que el Programa tuvo énfasis en la rehabilitación y reconstrucción de sistemas de agua y saneamiento.

El sector de agua y saneamiento es estratégico en términos de garantía del derecho a la vida y a la salud pública. En ese contexto, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) ente rector, el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), ente ejecutor y el Gabinete Específico del Agua (GEA) ente de coordinación, a nivel de políticas públicas, trabajaron tanto en la dimensión de atención a la emergencia, como en la etapa de recuperación. El plexo de intervenciones llevadas a cabo, que se articularon al plan integral, se encuentran contenidas en el “Plan Nacional de Emergencia en Agua y Saneamiento”, presentado en junio del año 2010.

En general, el objetivo del mencionado fue la atención del sector en el esfuerzo nacional de la reconstrucción, tras una labor de identificación en campo y evaluación sectorial de daños, interinstitucional, y la priorización de acciones en el seno de la coordinación dada en el Consejo de Cohesión Social. En términos concretos, reconectar y refuncionalizar los sistemas de agua y saneamiento, en coordinación con las autoridades locales (en ejercicio de sus responsabilidades), para garantizar el acceso de la población al recurso. (Comisión Nacional con la coordinación de la SEGEPLAN y la SE-CONRED, 2010)

Salud: La recuperación de medios de vida hace referencia, en materia de salud, al desarrollo de acciones coordinadas e integradas que fueron orientadas a la prevención y atención del daño post desastre, teniendo como fin rehabilitar y proteger a las personas afectadas por los desastres, con una lectura que incluye la equidad de género y la interculturalidad.

Las áreas de intervención concentraron ciertos modos de acción, siendo:

- a) Recuperar la infraestructura y funcionalidad de la Red de los Servicios de Salud. En particular, se destacó la gestión para la reposición de los equipos para la conservación adecuada de vacunas.
- b) Garantizar la calidad de las aguas para consumo humano. Se trata de la vigilancia continuada (sobre lo referido para la emergencia), a la par de la disposición de desechos sólidos y de las aguas residuales, con el fin de garantizar la mejor condición posible de salud de la población afectada.
- c) Combatir y reducir la posibilidad de brotes epidémicos, asociados al desastre, a la época del año y a los vectores peligrosos.

En particular, hace referencia al dengue y la malaria, en el marco de la puesta en práctica de los Protocolos de Vigilancia Epidemiológica y del Sistema de Alerta y Respuesta a Emergencias (SARE).

De la misma forma, prevenir brotes y epidemias de infecciones respiratorias agudas y de enfermedades transmitidas por alimentos y agua, entre las personas afectadas,

reforzar los existentes o poner en práctica nuevos métodos de acceso a servicios de salud reproductiva y sexual y ampliar el acceso al esquema primario de inmunizaciones y esquemas ampliados a los grupos objetivos, que se identifiquen como requirentes de protección sanitaria.

Por último, garantizar acciones para la prevención de infecciones de transmisión sexual y brindar atención médica y tratamiento a personas que viven con VIH y SIDA, ubicados en albergues y comunidades afectadas, así como a víctimas de violencia sexual (Comisión Nacional con la coordinación de la SEGEPLAN y la SE-CONRED, 2010).

Educación: La educación tiene importantes efectos en el ingreso debido a que las personas pueden ser más productivas y realizar así un mayor número de funciones a medida que tienen más conocimientos, lo cual les permite optar a trabajos mejor remunerados. La educación (en especial de la mujer) tiene otros beneficios en el bienestar, ya que permite mejorar: a) la higiene y nutrición de los hijos e hijas; b) el uso de los servicios de salud; c) la educación de los hijos e hijas; d) ampliar la expectativa de vida, lo que se traduce en una mejora en los niveles de calidad de vida.

Entre los principales factores de política pública (Lahera, 2002) que más contribuyen a que las niñas y niños puedan completar la educación primaria, están: a) disponer de acceso a la escuela, y a la educación bilingüe cuando corresponda; b) que los padres sean alfabetos, influye especialmente en que las niñas aprendan a leer y a escribir; c) contar con alimentación escolar contribuye a una mejor nutrición y rendimiento de los niños; d) tener acceso a otros incentivos en especie y monetarios como son la bolsa escolar y las becas, en especial para la niña; y e) disponer de un mejor acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad), entre los más importantes. (Comisión Nacional con la coordinación de la SEGEPLAN y la SE-CONRED, 2010)

Este problema afecta principalmente a la población indígena, y dentro de ésta a las mujeres. Cuando las madres son analfabetas, este problema tiende a afectar la educación de los hijos e hijas, lo cual aumenta las posibilidades de que éstos (en especial de las hijas) no continúen con su educación, aun cuando cuenten con acceso a los servicios, por lo que el analfabetismo tiende a transmitirse entre generaciones.

Análisis de la problemática del eje 1 del Plan de Recuperación y Reconstrucción con Transformación.

Como análisis de la problemática nacional a partir del eje 1 del Plan se podría llegar a la conclusión de que el país necesita invertir en capital humano, especialmente para aquellos en extrema pobreza, aumentando el acceso y mejorando la calidad de los servicios básicos, entre ellos los de agua potable y saneamiento, para que los pobres mediante el mejoramiento de la calidad de vida puedan aprovechar y generar oportunidades de desarrollo.

En el contexto señalado en el punto anterior se mostraron las características de cada una de las dimensiones que el Eje de Asistencia Humanitaria y Rehabilitación atendió en la emergencia Agatha-Pacaya. A continuación se presenta una breve descripción de la problemática para Seguridad Alimentaria, Agua Potable y Saneamiento, Salud y Educación en la que el país se encontraba antes de la emergencia y que no ha variado mucho su situación actual:

Seguridad Alimentaria: De acuerdo con informes recientes, tanto del nivel nacional como internacional, Guatemala ocupa el primer lugar en América Latina y el cuarto lugar a nivel mundial en prevalencia de desnutrición crónica infantil, medido por el déficit de talla para edad. Según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (2002), así como el Tercer Censo de Talla de Escolares (2008), evidencian que la desnutrición crónica uno de cada dos niños y niñas menores de cinco años; en algunos municipios afecta a ocho de cada diez.

El problema de la desnutrición en sus distintos niveles y tipos tiene un origen multicausal, en donde la inseguridad alimentaria y nutricional que prevalece en el país obedece a problemas estructurales y coyunturales que afectan la disponibilidad, el acceso económico así como el consumo de los alimentos por razones culturales y educacionales que determinan los patrones alimentarios de la población, así mismo el inadecuado aprovechamiento biológico de los alimentos, derivado de las precarias condiciones ambientales, falta de acceso al agua segura, episodios frecuentes de

enfermedades infecciosas y diarreicas, y hasta ahora limitado acceso a los servicios básicos de salud.

Agua Potable y Saneamiento: La cobertura de los servicios públicos de agua potable y saneamiento reflejan profundas desigualdades estructurales, pues el acceso ha sido inequitativo y excluyente respecto a los grupos vulnerables por razones de pobreza, cultura y por su ubicación urbana o rural. La evidencia empírica señala que la mayoría de servicios públicos de las cabeceras municipales son subsidiados, en tanto que en los rurales la inversión es parcialmente financiada por las comunidades, quienes asumen el costo total de la operación y el mantenimiento.

Se considera que invertir en servicios públicos de agua potable y saneamiento, constituyen las medidas más efectivas para reducir la pobreza, la desnutrición crónica, los índices de morbilidad y mortalidad materno-infantil y la deserción escolar, tal como lo expresan diversos informes internacionales, y lo confirma el II Informe de Avances "Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala" (SEGEPLAN, 2006)

Salud: El sistema de salud no es independiente del sistema político, económico y social del país. Más bien es un reflejo del mismo. El sistema de salud de Guatemala se caracteriza por estar segmentado en varios subsistemas (público, seguridad social y privado), que brindan atención a diferentes grupos poblacionales. El sistema también se caracteriza por una fragmentación al interior de los subsistemas, con prestadores múltiples, bajo esquemas diversos, lo cual resulta en duplicidad de funciones y serias ineficiencias. Existen tres subsistemas principales: el público (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social-MSPAS), la seguridad social (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social-IGSS) y el privado. Cada uno de estos sistemas realiza funciones de captación, financiación y asignación de recursos, así como entrega directa de servicios.

Los datos oficiales del MSPAS indican que 76% de la población es cubierta entre el IGSS y los servicios del MSPAS y un 12% por el sector privado, lo que deja únicamente un 12% de la población sin cobertura de servicios (MSPAS, 2002)

Mejorar la equidad en el acceso al sistema de salud es una tarea que está bajo la responsabilidad de los sistemas de salud. Al lograrse el acceso, se reducen los efectos sociales negativos que causan desventajas geográficas o de ingresos y genere entonces un sistema de salud plural e incluyente.

Educación: La situación educativa en Guatemala muestra indicadores alarmantes de carencia y subdesarrollo. La tasa promedio de escolaridad es de aproximadamente 4 años para toda la población guatemalteca y la falta de cobertura del sistema oficial, en el nivel primario, deja fuera de toda participación a gran parte de la población infantil cada año. Esta situación es aún más crítica si se tiene presente que la falta de cobertura afecta directamente el área rural, a las poblaciones más pobres, a la población indígena del país, a la mujer y a la mujer indígena, y se agudiza profundamente en las comunidades de retornados y desplazados, o en aquellas golpeadas por el conflicto armado.

CAPÍTULO V

5. Mecanismos e instituciones responsables de la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el caso de calamidad pública decretado por los eventos Agatha y Pacaya. Análisis de la problemática nacional en la recepción de la asistencia y la ayuda humanitaria en dicho caso.

5.1. La CONRED como ente rector de la asistencia y la ayuda humanitaria en casos de calamidad pública.

A partir de 1996, la entidad denominada Comité Nacional de Emergencia (CONE) pasa a convertirse en la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de origen natural o provocado (CONRED) de acuerdo al Decreto Ley 109-96, creando el marco legal, científico y técnico para coordinar, planificar, desarrollar y ejecutar acciones destinadas a reducir los efectos que causan los desastres en la sociedad, así como para evitar la construcción de nuevos riesgos, mediante acciones de prevención (SICA, 2012).

Progresivamente se han creado los mecanismos, normas y procedimientos para impulsar la coordinación interinstitucional en todo el territorio nacional y mejorar con ello la capacidad nacional para la preparación, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de desastres naturales, socio-naturales o antropogénicos.

La Secretaría Ejecutiva, (SE-CONRED) es el órgano de ejecución de las decisiones del Consejo Nacional, la cual tiene a su cargo la dirección y administración general de la Coordinadora Nacional. La CONRED cuenta con un Centro de Operaciones de Emergencia (COE), que es un sistema operativo que deberá funcionar a nivel técnico y a nivel ejecutivo.¹²

El nivel técnico del COE está formado por funcionarios que son nombrados oficialmente como enlaces institucionales, representados en cada uno de los sectores y funciones específicas que lo conforman y es coordinado por el Secretario Ejecutivo de CONRED.

¹² Acuerdo Gubernativo No. 443-2000 "Reglamento de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de origen natural o provocado" Capítulo II, Artículos 22 a 27.

El 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 de CONRED. En casos de extrema gravedad, que requieran decisiones de alto nivel, presidirá el COE, el Presidente o el Vicepresidente de la República.¹³

Cuando la capacidad de respuesta nacional se ve rebasada, es imprescindible recurrir a la ayuda internacional. En estos casos, el COE requiere de un mecanismo que le permita coordinar eficaz y eficientemente toda la asistencia y ayuda humanitaria internacional que venga al país para coadyuvar a la atención de los damnificados. Este requerimiento dio origen al Centro de Coordinación de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria (CAAH).

El CCAH inició en el año 1999, a partir de 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", en el cual se instruye al CEPREDENAC para que conforme el "Mecanismo Regional de ayuda mutua ante Desastres en Centro América", dentro del "Plan Regional para la Reducción de Desastres en Centro América (PRRD)" (SICA, 2012).

Para la publicación del Manual del CCAH en el año 2003, la SE-CONRED, contó con el apoyo de la Oficina de los Estados Unidos para Desastres en el exterior (OFDA), El Centro de Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y el Programa de Asistencia Humanitaria del Comando del Sur (HAP). El CCAH fue validado en el marco de la realización del simulacro de búsqueda y rescate en espacios colapsados (BREC) y el simulacro nacional de terremoto, promovidos por la SE-CONRED en el año 2004, activándose por primera vez en tiempo real en octubre del 2005, cuando la Tormenta Tropical Stan afectó gran parte del territorio nacional (SICA, 2012).

A partir de esa primera experiencia en la utilización del mecanismo, la CONRED inició un proceso de revisión y adecuación del manual, dando inicio dicho proceso en el año

¹³ Artículo 25 del Reglamento de la Ley de CONRED.

2007 mediante un amplio proceso de participación y consulta con funcionarios de las instituciones que forman parte del CCAH, las cuales se mencionaran más adelante, y el personal de la secretaria ejecutiva de la CONRED.

5.2. Descripción del CCAH como mecanismo de coordinación de la asistencia y la ayuda humanitaria en casos de calamidad pública.

El CCAH es un mecanismo no solo nacional sino también regional de ayuda mutua ante desastres del sistema de la integración centroamericana (SICA). El CCAH cuenta con un manual, siendo la versión más actualizada en septiembre del 2012 por parte de la CONRED, con el apoyo de múltiples instituciones. Dicho manual tiene como propósito principal orientar la toma de decisiones y el manejo de la información para coordinar la asistencia y la ayuda humanitaria que el país requiera en situaciones de calamidad pública. Además otro propósito es utilizar el contenido del manual como material de capacitación para todas las personas que se verán involucradas en su activación, tanto en el nivel central como a nivel de los distintos puntos fronterizos por donde se espera que fluya la asistencia y la ayuda humanitaria que vendrá al país en apoyo a los damnificados.

5.2.1. Propósitos del CCAH

El CCAH es un mecanismo especializado del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), que se activa por instrucciones de éste, cuando se ha rebasado la capacidad de respuesta nacional ante un desastre o calamidad pública, causada por un evento natural, socio natural o antropogénico y es el responsable, al interior del COE, del proceso completo de administración de la asistencia y ayuda humanitaria internacional.

Este mecanismo se activa como producto de la declaratoria de “estado de calamidad pública” y se desactiva cuando ésta ha cesado. En tal sentido, es de carácter temporal, cuya vigencia depende de la magnitud del desastre y que normalmente dura entre 30 y

60 días. Su activación se da en dos niveles geográficos: a nivel nacional y en 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. De aquí en adelante, ambos cargos temporales serán designados como: Coordinador Nacional del CCAH y Coordinador del CCAH en el punto fronterizo. (Manual CCAH, 2012)

En el nivel nacional el CCAH está integrado por un titular y un suplente de las siguientes instituciones:

1. SE-CONRED quien lo coordina
2. Ministerio de Relaciones Exteriores, MRE
3. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA
4. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN
5. Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, SOSEP
6. Organismo Internacional de Seguridad Agropecuaria, OIRSA
7. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MSPAS
8. Ministerio de la Defensa Nacional, MDN
9. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN
10. Dirección General de Migración
11. Superintendencia de Administración Tributaria, SAT
12. Policía Nacional Civil
13. Aeronáutica Civil
14. Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN-
15. Contraloría General de Cuentas, -CGC
16. Cuerpos de Socorro
17. Red Humanitaria
18. Procuraduría General de la Nación

En los puntos fronterizos estará integrado como mínimo por los representantes de las siguientes instituciones:

SE-CONRED quien lo coordina

Dirección General de Migración

Cuerpos de Socorro

SAT / ADUANAS

MAGA / OIRSA

MSPAS

PNC y AERONAUTICA CIVIL

El objetivo básico del CCAH es 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", para coadyuvar a enfrentar el estado de calamidad pública.

5.2.2. Procesos del CCAH

El CCAH consta de seis procesos secuenciales e interrelacionados:

1. Activación del CCAH
2. Solicitud de asistencia y ayuda humanitaria y negociaciones previas
3. Recepción de la asistencia humanitaria
4. Recepción de la ayuda humanitaria
 - 4.1 Confirmación de la ayuda humanitaria
 - 4.2 Ingreso de las donaciones al país
5. Información sobre la distribución de la ayuda humanitaria
6. Desactivación del CCAH

Cada proceso tiene sus insumos y su producto. La interrelación se establece de tal forma que el producto o productos de un proceso, se convierten en insumos para el siguiente proceso. A continuación se describirán cada uno de los procesos:

1. Activación del CCAH

Como insumos de este primer proceso se requiere que se haya declarado oficialmente la alerta pertinente, dependiendo del fenómeno natural o antropogénico que la origine y que la capacidad de respuesta nacional haya sido rebasada. Esto último se concreta a través de un acuerdo gubernativo que declara el "Estado de Calamidad Pública". Este acuerdo es ratificado por el Congreso de la República a través de un decreto legislativo.

Ante la declaratoria de alerta pertinente, el Coordinador del 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. Ante la emisión del Acuerdo Gubernativo de "Estado de Calamidad Pública", el Coordinador del COE nacional instruye al Coordinador (a) del CCAH nacional para que active el mecanismo (Manual CCAH, 2012).

El producto de este proceso será el CCAH listo para iniciar su trabajo tanto en el nivel nacional como en cada uno de los puntos fronterizos que se habilitarán para la recepción de la asistencia y la ayuda humanitaria proveniente del extranjero. Tanto en el nivel nacional como en cada uno de los puntos fronterizos que se habiliten el CCAH será coordinado por un funcionario de la SE-CONRED, debidamente capacitado para asumir las funciones temporales que se describen seguidamente.

2. Solicitud de asistencia y ayuda humanitaria y negociaciones previas.

Principios de acción:

1. 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.

2. Ningún país enviará cooperación internacional sin el consentimiento expreso del país afectado y una vez ingresada a dicho país, ésta se regirá por su ordenamiento jurídico interno.

3. 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

Para la ejecución de este proceso se debe contar con tres documentos: el Acuerdo Gubernativo que declara "Estado de Calamidad Pública"; la solicitud de asistencia y ayuda humanitaria y la lista de requisitos arancelarios y no arancelarios para el ingreso de la cooperación al país.

Como Producto de este segundo proceso se debe contar con la comunidad internacional debidamente informada sobre los sucesos que originan la solicitud de cooperación internacional, así como sobre los requerimientos de asistencia y ayuda humanitaria y los requisitos arancelarios y no arancelarios para el ingreso de la cooperación al país (Manual CCAH, 2012).

3. Recepción de la asistencia humanitaria

Para la ejecución de este proceso se debe contar con la comunidad internacional debidamente informada sobre los sucesos que originan la solicitud de cooperación internacional, así como sobre los requerimientos de asistencia humanitaria y los requisitos arancelarios y no arancelarios para el ingreso de la cooperación al país.

En el nivel nacional, tanto el Coordinador como los integrantes del CCAH deberán estar debidamente capacitados y contar con las facilidades mínimas indispensables para desempeñar sus funciones. Además, es esencial que todos los puntos fronterizos por donde ingresará la asistencia humanitaria cuenten con un Coordinador del CCAH y el equipo de trabajo debidamente capacitado para desempeñar sus funciones.

Como Producto de este tercer proceso al final de cada jornada de trabajo, el COE nacional tendrá un informe consolidado e ingresado a la base de datos, de todas las misiones internacionales de asistencia humanitaria y/o de los equipos de búsqueda y rescate que ingresaron al país.

4. Recepción de la ayuda humanitaria

4.1 Confirmación de la ayuda humanitaria

Para la ejecución de este proceso, se debe contar con la comunidad internacional debidamente informada sobre los sucesos que originan la solicitud de cooperación internacional, así como sobre los requerimientos de ayuda humanitaria y los requisitos arancelarios y no arancelarios para el ingreso de la cooperación al país (Manual CCAH, 2012).

La ejecución de este proceso se realizará en el nivel nacional y en él participarán el Coordinador del COE nacional y los integrantes del CCAH, en particular participan los representantes de las siguientes instituciones:

- Coordinador nacional del CCAH
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- SAT / Aduanas
- MAGA / OIRSA
- MSPAS
- SEGEPLAN
- RED Humanitaria

Al final de este proceso se tendrán dos productos:

1) El COE nacional tendrá un listado, ingresado a la base de datos, de la ayuda humanitaria aceptable que podría llegar al país para coadyuvar en la atención de los damnificados del desastre que originó el Estado de Calamidad Pública.;

2) Las misiones diplomáticas y consulares de Guatemala en el exterior; las misiones diplomáticas y consulares, así como los organismos de cooperación internacional acreditados y representados en el país tendrán un listado de la ayuda humanitaria que el país podría aceptar para coadyuvar en la atención de los damnificados del desastre que originó el Estado de Calamidad Pública.

4.2 Ingreso de la Ayuda Humanitaria al país

Como insumo en este proceso se requiere que las misiones diplomáticas y consulares de Guatemala en el exterior, así como los organismos de cooperación internacional acreditados y representados en el país tengan un listado de la ayuda humanitaria que el país podría aceptar para coadyuvar en la atención de los damnificados del desastre que originó el Estado de Calamidad Pública, así como la confirmación de los requisitos y normas arancelarias y no arancelarias para el ingreso de personas, productos y mercaderías vigentes en el país (Manual CCAH, 2012).

El COE nacional tendrá un listado, ingresado a la base de datos, de la ayuda humanitaria aceptable que podría llegar al país para coadyuvar en la atención de los damnificados del desastre que originó el Estado de Calamidad Pública.

La ejecución de este proceso se realizará en dos niveles geográficos: nacional y en los puntos fronterizos involucrados en la recepción de la ayuda humanitaria. En el nivel nacional, tanto el Coordinador como los integrantes del CCAH deberán estar debidamente capacitados y contar con las facilidades mínimas indispensables para desempeñar sus funciones. Además, es esencial que todos los puntos fronterizos por donde ingresará la ayuda humanitaria cuenten con un Coordinador del CCAH y el equipo de trabajo debidamente capacitado para desempeñar sus funciones.

Como producto de este proceso al final de cada jornada de trabajo, el COE nacional tendrá un informe consolidado e ingresado a la base de datos, de toda la ayuda humanitaria que ingresó al país, por cooperante y por punto fronterizo.

Al final de cada jornada de trabajo, la Dirección de Cooperación Internacional de SEGEPLAN, tendrá un informe consolidado de toda la ayuda humanitaria que ingresó al país, por cooperante y por punto fronterizo.

5. Información sobre la distribución de la ayuda humanitaria

Como insumos del presente proceso el COE nacional tiene un informe consolidado e ingresado a la base de datos, de toda la ayuda humanitaria que ingresó al país, por cooperante y por puesto fronterizo. La Dirección de Cooperación Internacional de

SEGEPLAN, tiene un informe consolidado de toda la ayuda humanitaria que ingresó al país, por cooperante y por punto fronterizo.

Como producto del proceso al final de cada jornada de trabajo, el COE nacional tendrá: Un informe consolidado e ingresado a la base de datos, de toda la ayuda humanitaria que se entregó a los consignatarios. Un informe ingresado a la base de datos, de la ayuda internacional entregada a los damnificados, por consignatario. El COE nacional habrá generado balances diarios sobre la ayuda internacional recibida y la entregada a los damnificados. El COE nacional habrá informado a la ciudadanía y a diferentes usuarios sobre la ayuda internacional recibida y la entregada a los damnificados (Manual CCAH, 2012).

La Dirección de Cooperación Internacional de SEGEPLAN habrá generado informes para la Presidencia de la República y para diferentes usuarios sobre la ayuda humanitaria recibida.

6. Desactivación del CCAH

La ejecución de este proceso se realiza en dos niveles geográficos: nacional y en los puntos fronterizos involucrados en la recepción y entrega de la ayuda humanitaria.

En el nivel nacional participa el Presidente de la República, quien emite el Acuerdo Gubernativo de "Cese del Estado de Calamidad Pública". También participan el Ministerio de Relaciones Exteriores, el coordinador del COE nacional, el coordinador nacional y los integrantes del CCAH, en particular la Dirección de Cooperación Internacional de SEGEPLAN. En el nivel de los puntos fronterizos por donde ingresó la ayuda humanitaria participan el Coordinador y los representantes del CCAH. Como producto de este último proceso el CCAH se desactiva tanto en el nivel nacional como en los puntos fronterizos (Manual CCAH, 2012).

5.3. Análisis de la problemática nacional en la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el caso Agatha-Pacaya.

El 27 de mayo del 2010, el Presidente de la República en Consejo de Ministros declaró mediante el decreto gubernativo 14-2010, estado de Calamidad Pública en los departamentos de Escuintla, Sacatepéquez y Guatemala con motivo de la erupción del volcán de Pacaya. Con el decreto gubernativo 15-2010 se amplió el estado de Calamidad Pública a todo el territorio nacional a consecuencia del desastre natural provocado por la tormenta demonizada “Agatha” y las continuas lluvias que afectaron el país.

El 31 de mayo del mismo año se activó el Centro de Coordinación de Ayuda y Asistencia Humanitaria CCAH. Un día después se presentó a la cooperación internacional un informe sobre la situación y requerimientos iniciales por el Ejecutivo hacia la cooperación internacional.

Las acciones inmediatas fueron conformar y elaborar el informe sobre la conformación del CCAH y tabular ofertas de los ofrecimientos de la CI. De acuerdo a los lineamientos establecidos por el gobierno se procedieron los acercamientos con las fuentes para conocer sus inquietudes, proyectos, intenciones y solicitudes.

Las consecuencias de los desastres suelen ser momentos de mayor cohesión intersectorial interna en el país, que dan ciertas condiciones para plantear agendas más focalizadas y compartidas de trabajo, en pro de los segmentos de población golpeados, lo cual se vió reflejado en el caso de Agatha-Pacaya pero con insuficiencias notables como fueron mencionadas en el capítulo anterior.

La problemática nacional en la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria en el caso de calamidad pública, se reflejó a partir de verse rebasada la capacidad de respuesta nacional, la cual fue concretada a través del Decreto Gubernativo donde se declaró el “Estado de Calamidad Pública” en Guatemala en dicho caso.

Se pudo llegar al análisis de que el Decreto Gubernativo no coincidió con los lineamientos del mecanismo del CCAH. Se considera que se debió en gran parte a la ausencia de representantes de dos instituciones claves dentro del CCAH, que serían:

Un representante de la Secretaría General de la Presidencia y un representante del Congreso de la Republica. Se consideran necesarios estos dos puntos focales primero porque los Decretos Gubernativos salen publicados desde la Presidencia y en el caso de Agatha-Pacaya se pudo llegar a la conclusión que dicho decreto no llevó los lineamientos que comprenden el manual por la misma razón que no hay un representante de esta institución en el CCAH.

Esto trajo serias consecuencias para la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria ya que dentro del manual de CCAH se plantea que la CONRED es la institución encargada de la coordinación y agilización de la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria, dicho punto tuvo que estar mejor contemplado en el Decreto Gubernativo y decretarse por ende la exoneración de impuestos de la CONRED en ese momento de la emergencia, con el fin de agilizar el proceso de la recepción de la ayuda internacional, como no quedó esto estipulado en el Decreto Gubernativo, no se pudo recibir la cooperación por medio de la CONRED sino a través de la Procuraduría General de la Nación (PGN) quien representa al Estado de Guatemala. Luego la PGN endosa la carta de donación a la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP), que es la única institución exenta de impuesto en Centroamérica y ésta última prosigue con un acta administrativa para que la donación quede en manos finalmente la CONRED, lo cual se considera un proceso demasiado largo donde la donación que entra al país para la emergencia deja de ser pertinente.

Como segundo punto se considera que el representante del Congreso de la Republica sería de gran importancia dentro del CCAH, porque una vez publicado el Decreto Gubernativo por parte de la Presidencia, el Congreso es el encargado de ratificarlo. La debilidad que se ha encontrado es que al ratificarse tampoco estuvo contemplada la exoneración de impuestos para la CONRED como ente coordinador de la ayuda internacional, ya que como se expuso no hay un representante del Congreso en el mismo.

Aunque el Ministerio de Finanzas Públicas forma parte del CCAH, específicamente la Dirección de Contabilidad de estado, se reiteró la necesidad de contar con un delegado de la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) en el CCAH, en virtud de las

donaciones financieras que se recibieron y las gestiones de espacio presupuestario que éstas requirieron en su momento.

Otro de los puntos a analizar es que en el momento de la emergencia, en algunos casos las personas encargadas de agilizar el proceso del llamamiento internacional, el cual requiere de cierta documentación normas y requisitos, no están capacitadas para hacer cierto procedimiento que requiere de gran agilidad y conocimiento. Debido a esto las instituciones no pueden reaccionar de forma inmediata y se ve frenado tal procedimiento que necesita ser gestionado con urgencia. Esto se debe a que las instituciones a la hora de la emergencia siguen trabajando en su mismo marco legal con el único valor agregado de tener un representante dentro del CCAH, de esta forma las instituciones no pueden reaccionar de forma inmediata.

Aunado a esto existen otras debilidades, debido a que algunas autoridades locales como por ejemplo alcaldes etc, no se alinean a la forma tradicional del llamamiento internacional (manual del CCAH), sino que lo hacen por su propia cuenta, lo cual trae al país múltiples problemas, ya que la cooperación que es enviada a través de este canal no se puede recibir en el país, porque definitivamente no cumple con los requisitos estipulados por el CCAH.

El manual del CCAH se considera muy completo pero a su vez lamentablemente no llega a ser un mecanismo operativo debido a que no es una ley a nivel nacional y por ende no se siguen los lineamientos que el mismo contiene, por no tener un carácter obligatorio.

En relación a la coordinación con los diferentes Estados u Organismos Internacionales que responden al llamamiento internacional, se considera que se debe dar a conocer a la Comunidad Internacional la legislación vigente en Guatemala para la recepción de ayuda al momento de calamidad pública, por la falta de ello se puede decir que existió una escasa comunicación entre la comunidad internacional y el gobierno de Guatemala, debido a que los donantes no respetaron los canales de recepción nacional.

Por otra parte se debe respetar a nivel internacional el listado de necesidades del país para afrontar la emergencia, ya que algunos donantes enviaron donativos que no le

servió a la población damnificada, como por ejemplo: medicamentos próximos a vencerse, alimentos que no están dentro de la dieta diaria de los damnificados o no cumplen con las medidas fitosanitarias de Guatemala, ropa no adecuada para el clima donde viven las personas afectadas, etc.

Muchas veces esto sucede porque los donantes lo que persiguen es anotarse créditos de ser buenos aliados a la causa y no piensan en las verdaderas necesidades de las personas damnificadas, las cuales no hay que verlas como objeto de lastima sino como a seres en espera de una ayuda digna para aliviar su sufrimiento y garantizar su subsistencia.

Otro aspecto importante a resaltar es que el hasta el momento los gobiernos de Guatemala no han tenido la fortaleza de hacer las aclaraciones diplomáticas pertinentes ante algunos acontecimientos. Un ejemplo de ello y que no se debe dejar pasar por desapercibido, fue el caso de Brasil, quien ya había gestionado una donación con Guatemala, enmarcada en la cooperación bilateral cierto tiempo antes de la catástrofe, la cual llegó por casualidad el día siguiente de haberse decretado el estado de calamidad pública en el país y lo que sucedió fue que Brasil quedó ante la comunidad internacional como la primera fuente donante para la emergencia Agatha-Pacaya, lo cual no fue desmentido por parte del gobierno guatemalteco.

Por otra parte los Organismos Internacionales elaboraron y publicaron sus informes con datos de rubros de cooperación que no fue precisamente destinada para la ayuda de emergencia en el caso Agatha-Pacaya, sino para otros proyectos ya establecidos previamente y en el ámbito nacional la SEGEPLAN quien es la institución encargada de elaborar los informes, lógicamente solo toma en cuenta la cooperación recibida para la emergencia. Por ende quedan publicadas diferencias abismales entre los datos plasmados en los informes de ambas partes, lo que trae como consecuencia la falta de credibilidad por parte de la población guatemalteca ya que no queda claro hacia donde se destinó dicha cooperación que se reflejan en los informes de los Organismos Internacionales cooperantes.

En el marco de las Relaciones internacionales desde la teoría de la cooperación internacional basada en el constructivismo, el cual propone la idea de identidad colectiva en las relaciones entre Estados, en la cual el interés propio y el interés colectivo son efectos de un proceso de identificación con el otro.

Se puede entender a la cooperación en su modalidad de Asistencia y Ayuda Humanitaria como una evolución de una identidad colectiva mundial en la cual una norma internacional presiona a los Estados con capacidad de ayudar a los Estados en emergencia tanto por desastres o conflictos, con el objetivo de mejorar la condición de estos últimos en esos momentos. También se puede pensar como la consolidación en los Estados donantes de la identificación con los ciudadanos necesitados de los Estados afectados. Esta norma se ajusta a la cooperación internacional en su modalidad de Asistencia y Ayuda Humanitaria como una práctica voluntaria, ya que su incumplimiento no implica una sanción, sino más bien una recriminación o reproche por parte de otros actores del sistema internacional.

5.4. Descripción de la Ayuda Humanitaria recibida a partir de la emergencia por la erupción del volcán de Pacaya y la Tormenta Agatha. Registrada por la SEGEPLAN.

Desde el momento en que el Gobierno de Guatemala realizó la solicitud de Ayuda y Asistencia Humanitaria al cuerpo diplomático, consular y representantes de organismos internacionales y agencias de cooperación internacional, para complementar los esfuerzos nacionales en el marco de dicha emergencia, se comenzó a registrar la cooperación recibida a raíz de los eventos Agatha-Pacaya.

Según los informes de la Subsecretaría de Cooperación Internacional de la SEGEPLAN, la cooperación recibida en el marco de la emergencia Agatha-Pacaya ascendió a US\$ 12.8 millones¹⁴. De los cuales el 60% fue otorgada por las Fuentes Multilaterales, el 32% por Fuentes Bilaterales y el 8% restante, provino de otras organizaciones (SEGEPLAN, 2010).

¹⁴ Según registros al 8 de octubre de 2010.

Entre las Fuentes Multilaterales donantes se pueden mencionar a la Unión Europea (UE), Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre otras y dentro de las Fuentes Bilaterales se encuentran los Estados Unidos de América, México, Colombia, Japón, Argentina, China (Taiwán) y Venezuela entre otros.

Es importante mencionar que la mayoría de la cooperación antes descrita fue canalizada a través de Organizaciones no Gubernamentales y algunas Agencias del Sistema de Naciones Unidas, como por ejemplo ONU Mujeres, quien se encargó en este caso de realizar el trabajo preventivo de salud sexual en los albergues donde fueron trasladados los damnificados y ONU Hábitat que se encargó de los damnificados que vivían en asentamientos.

Según los informes del SNU, a pocos días de haberse presentado el llamamiento internacional, varios donantes por medio de sus agencias, fondos y programas comprometieron recursos financieros para asistir a las personas más necesitadas, en los lugares más afectados del país.

De forma inmediata se acudió a un fondo de emergencia conocido como CERF, el cual se constituye con diferentes aportes de la comunidad internacional, y tiene como objetivo salvar vidas asistiendo las necesidades más urgentes de la población afectada ante desastres como los ocurridos en el país.

Dentro de este llamamiento los cooperantes que dieron una respuesta inmediata fueron el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, Brasil, Australia y los países que aportaron al CERF las primeras contribuciones del fondo, los que formaron parte del llamamiento emitido (Flash Appeal).

El Sistema de Naciones Unidas en Guatemala en coordinación con el Gobierno de la República, a través de la Oficina Para la Coordinación de Asuntos Humanitarios lanzó un llamamiento rápido de emergencia para asistir a 390,000 personas en los sectores de agua, saneamiento e higiene, protección y albergues, agricultura, salud y alimentos, ya que fueron las áreas prioritarias a cubrir post desastre (OCHA, 2012).

También como se expuso en el punto 4.1 se contó en el país con una Misión de Evaluación, integrada por 17 expertos del Banco Mundial, Banco Interamericano de

desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el SNU en Guatemala, en particular el Fondo Monetario Internacional, quienes colaboraron en el análisis del impacto en la sociedad, agricultura, infraestructura pública, así como en el ambiente, crecimiento económico, política y recaudación, entre otros ámbitos.

Además dentro de la Cooperación Financiera Reembolsable, se obtuvo por parte del BIRF el préstamo para Políticas de Desarrollo para la Gestión del Riesgo de Desastres, y el Banco Mundial aprobó el 15 de junio del 2010, el primer desembolso por US\$50.0 millones (SEGEPLAN, 2010).

Conclusiones

Según la investigación realizada sobre la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria como modalidad de la cooperación internacional, en el caso de los eventos naturales registrados Guatemala, decretados como calamidad pública “tormenta tropical Agatha y erupción del volcán de Pacaya en el año 2010”, en el marco de las Relaciones Internacionales, las conclusiones a las que se llegaron son las siguientes:

Las instituciones que conforman el CCAH no trabajan activamente sobre los lineamientos estipulados en el manual, sino que solo actúan en el momento de la emergencia y los resultados no son pertinentes ante el estado de calamidad pública debido a la falta de conocimiento de las personas responsables de actuar en dicho momento. Esto se debe fundamentalmente a una falta de seguimiento en los puestos de trabajo que van variando de personal con cada cambio de gobierno cada cuatro años.

El manual del CCAH aunque es un mecanismo con toda la intención de coordinar a las instituciones ante un estado de emergencia, no es de carácter obligatorio para ninguna de ellas. Además en el momento de la emergencia no es un mecanismo operativo por lo que se explicó en el párrafo anterior.

Dentro de las instituciones que conforman el CCAH una de las que ha trabajado de forma continua y es importante resaltar su labor, ha sido la SEGEPLAN, quien elabora todos los informes en el marco de la cooperación recibida en cada caso. Lamentablemente estos informes no han coincidido con los informes publicados por los organismos internacionales donantes, lo que trae como consecuencia la falta de credibilidad ante la población nacional y la comunidad internacional.

Como última conclusión se considera que la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria para el caso de la emergencia Agatha-Pacaya no fue pertinente desde el primer momento la de recepción, ya que tuvo que hacerse un tedioso proceso para que finalmente la CONRED pudiera recibir las donaciones y posteriormente distribuirla a los damnificados de los desastres. Esto se considera que pasó por la ausencia en el CCAH de un representante de la Secretaría General de la Presidencia y un representante del

Congreso de la Republica, ya que ambos representantes desempeñarían un papel muy importante para hacer más eficaz el proceso de la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria.

Recomendaciones

Se recomienda que el CCAH se operativice a través de reglamentos internos de cada una de las instituciones que lo conforman, para hacer la diferencia en aportes entre cada institución y así poder brindar una ayuda pertinente a los damnificados de los desastres naturales al que lamentablemente Guatemala estará siempre expuesta por su situación geográfica y si persiste la misma situación de descoordinación interinstitucional también estará bajo riesgos a los desastres por la falta de planificación y prevención nacional.

Se considera de suma importancia que el gobierno de Guatemala cree mecanismos con los cooperantes para homologar los informes finales que son publicados por parte de ellos, en los que quedan plasmados diferencias de montos abismales con los informes emitidos por la SEGEPLAN.

Se recomienda que se incluyan como puntos focales en el CCAH un representante tanto de la Secretaría General de la Presidencia como del Congreso de la Republica, para que se puedan emitir y ratificar Decretos que realmente puedan agilizar la recepción de la Asistencia y la Ayuda humanitaria en casos de emergencia.

Debido a que el tema de investigación central es un tema básico en el ámbito de las Relaciones Internacionales y se hace mención a la importancia de la buena coordinación entre los Estados y Organismos Internacionales cooperantes en el marco de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria, se recomienda que se formule una ley de donaciones incluyendo el componente de la modalidad de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria.

Bibliografía

- Acevedo, A. y. (2003). *El proceso de la Entrevista. Conceptos y modelos*. México: Limusa y Grupo Noriega Editores.
- ACNUR. (1997). *La situación de los refugiados en el mundo, un programa humanitario*. Barcelona.
- Aron, R. (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Bennett, J. (1995). *"El código de conducta de las ONGs: obligaciones de las ONGs hacia los gobiernos"*. Bilbao.
- CEPAL. (julio, 2010). *Evaluación de daños y pérdidas*.
- Comisión Nacional con la coordinación de la SEGEPLAN y la SE-CONRED. (2010). *Plan de Recuperación y Reconstrucción con Transformación*. Guatemala.
- Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala. (2010). *Informe sobre Daños Causados por la Tormenta Agatha en las Comunidades Indígenas en el Territorio Guatemalteco*. Guatemala.
- CONRED. (2010). *Evaluación de daños y pérdidas sectoriales y estimación de necesidades ocasionados por el paso de la Tormenta Tropical Agatha y la erupción del Volcán Pacaya*. Guatemala: SEGEPLAN.
- CONRED. (2010). *Resumen emergencia Pacaya Agatha*. Guatemala.
- Consejo de la Unión Europea. (1996). *Reglamento del Consejo de la Unión Europea de 1996 sobre la ayuda humanitaria*.
- Convenios, T. y. (2006). *Derecho Internacional Público*. Guatemala: Editorial Praxis.
- ECHO. (2011). Recuperado el 14 de 7 de 2013, de http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm
- Edwards, M. (2002). *Un futuro positivo, la cooperación internacional en el Siglo XXI*. España: Intermón Oxfam.
- ENCOVI. (2006). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*. Guatemala.
- Fisher, H. y. (2000). *Derecho Internacional y ayuda humanitaria*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC. (2010). *Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda*. Busan, Corea.
- Gobierno de Guatemala y Agencias de Cooperación. (2010). *Informe de evaluación de daños y pérdidas por el evento Agatha-Pacaya*. Guatemala.

- Gostelow, L. (1999). *The Sphere Project: The Implications of Making Humanitarian Principles and Codes Work*. Londres: Overseas Development Institute.
- GT-CSS. (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficiencia de la ayuda. 110 historias de caso de socios de cooperación Sur-Sur y triangular*. Bogotá.
- IFRC. (2011). *antecedentes dela cruz roja internaional y la media luna roja*. Recuperado el 4 de 6 de 2013, de <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-spanish.pdf>.
- Lahera, P. E. (2002). *Intrduccion a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lancaster, W. (1998). *"The Code of Conduct: whose Code, whose Conduct?"*
- Larios Ochaíta, C. (2001). *Derecho Internacional Público*. Guatemala: F&G Editores.
- Manual CCAH. (2012). *Mecanismo Regional de Ayuda mutua ante Desastres del Sistema de la Integraciónn Centroamericana, SICA. MecReg*. Guatemala.
- MIDEPLAN. (2010). *Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica*. Obtenido de <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/87bb375b-738b-4a29-b3b4-7a10b27c6f9f/glosario-terminos-CI-01062010.pdf>
- MSPAS. (2002). *Datos Oficiales Publicados*. guatemala.
- Muslow.B, & Ch.Brow. (s.f.). *Munslow, B. y Ch. Brown (1999), "ComplComplex Emergencies: the Institutional Impasse*. hird World Quarterly.
- Naciones Unidas. (1945). Carta de las Naciones Unidas. *Acta Constitutiva* (págs. Artículos 55-60). San Francisco: Naciones Unidas.
- OCDE. (2011). Recuperado el 2013, de http://.oecd.org/documenty/24/0,3746,es_36288966_36287974_37572184_1_1_1_1,00.html
- OCHA. (2012). <http://www.unocha.org>. Recuperado el 12 de 7 de 2013, de <http://www.unocha.org>.
- Padilla, M. (1981). *Derecho Constitucional: Organización del Estado*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado pural. Informe de Desarrollo Humano*. pp.350.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala. (2007/2008). *¿ Una economía al servicio del desarrollo humano?. Informe de Desarrollo Humano. Vol.II. pp171.*
- Proyecto de la Esfera. (1998). *Carta Humanitaria y Normas minimas de respuesta humanitaria en casos de desastre.* Ginebra.
- Rey, F. (1999). *Tendencias de la accion humanitaria.* Madrid: CIP Icaria.
- Santander, C. G. (2011). *Nuevos Donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso.* Madrid: Instituto Complutense de Estudios Intrnacionales.
- Sassoli, M. (1987). *"Mise en ouvre du droit international humanitaire et des droits de l'homme: une comparaison", Annuarre suisse du droit international, Vol III, pp24 y ss.* Ginebra.
- Sautu, R. (2003). *El diseño de una investigacion: teorías, objetivos y métodos, pgs, 66-94.*
- Schindler, D. (1984). *"United nations forces and international humanitarian law", en AA.VV. Etudes et essais sur le droit intenational humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge, en l'honneur de Jean Pictet.* Ginebra.
- SEGEPLAN. (2006). *II Informe de Avances "Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala", p.254.* Guatemala.
- SEGEPLAN. (2010). *Cooperacion Internacional.* Obtenido de http://http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=93
- SEGEPLAN. (2011). *Informe Ejecutivo de Resultados de la Aplicación Encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva comun camino a 4FAN, Busán 2011.* Guatemala: Don quijote.
- SEGEPLAN y CONRED. (2010, 30 de junio). *Resumen preliminar por el evento Agatha-Pacaya.* Guatemala.
- SEGEPLAN y CONRED. (30 junio, 2010). *Resumen preliminar por el evento Agatha-Pacaya.* Guatemala.
- Terlinden, C. y. (s.f.). *Hacia una cooperacion de calidad. Ayuda en Acción.* Recuperado el 22 de Octubre de 2012, de <http://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/previo/desvinculacion&C3&B3nDeLaAyuda-AAA.PDF>
- Visacovsky, S. (s.f.). *Metodologías cualitativas de investigación. pgs 72-87.*

Young, H. (1999). Public Nutrition in Emergencies: An Overview of Debates, Diilemmas and Decision Making, Disasters.

ANEXOS

Guión de Entrevista
Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

Tema: Análisis sobre la recepción de la Asistencia y la Ayuda Humanitaria como modalidad de la Cooperación Internacional en Guatemala, en el caso de los eventos naturales registrados en el país decretados como calamidad pública "tormenta tropical Agatha y erupción del volcán de Pacaya en el año 2010", en el marco de las Relaciones Internacionales.

El presente cuestionario constituye un instrumento de diagnóstico para implementar el proyecto de investigación, el cual tiene como objeto de estudio analizar los mecanismos de la recepción de la Asistencia y la Ayuda humanitaria en el país en caso de calamidad pública, específicamente en los casos de los eventos naturales registrados en Guatemala en el año 2010.

Dirigido a: funcionarios (as) / ex funcionarios (as)

Datos generales:

- a. Nombre: _____
- b. Nombre de la Institución: _____
- c. Cargo que desempeña o desempeñó _____

- 1. ¿Considera usted que las instituciones del Estado de Guatemala conocen las normas legales para la recepción de Asistencia y la Ayuda humanitaria en casos de calamidad pública?

- 2. ¿Usted cree que las instituciones del Estado utilizan correctamente los mecanismos de la recepción de la Asistencia y la Ayuda humanitaria en los casos de calamidad pública?

3. ¿Considera usted que los mecanismos para recepcionar la Asistencia y la Ayuda humanitaria en caso de calamidad pública cumplen su función en el momento de la emergencia?
4. ¿Conoce usted qué tipo de Asistencia y Ayuda humanitaria fue recibida en Guatemala a raíz de los eventos naturales ocurridos en el año 2010 Agatha y Pacaya?
5. ¿Sabe usted en qué consiste el Plan de Reconstrucción con Transformación, específicamente el eje 1. Asistencia Humanitaria y rehabilitación?
6. ¿Cree que es necesario fortalecer institucionalmente los mecanismos de la recepción de la Asistencia y la Ayuda humanitaria en casos de calamidad pública para próximos eventos naturales de forma permanente?
7. ¿Cómo cree usted que se puedan mejorar los mecanismos de recepción de la Asistencia y la Ayuda humanitaria en casos de calamidad pública?
8. ¿Cree usted que se necesita una mejor coordinación con los diferentes países u organismos internacionales que responden al llamamiento internacional?
9. ¿Cree usted que el país debería de proveer de procedimientos a la comunidad internacional para la recepción de la Asistencia y la Ayuda humanitaria?
10. ¿Usted cree que el país debería de tener una ley de donaciones, y qué instituciones deberían de impulsar la existencia de esa ley de donaciones?