

S.UE(DL)  
F(177)

# MANUAL PARA LA ORGANIZACIÓN DE LAS COORDINADORAS DE REDUCCIÓN DE DESASTRES



CONRED

PRRAC EDUCACIÓN  
PROYECTO PRRAC G/SE/02/047

"Unión Europea, apoyando la consolidación de la paz en Guatemala"



UNIÓN EUROPEA

Agradecimiento a todas las personas individuales, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, a las Gerencias y Sedes Regionales de la Secretaría Ejecutiva de CONRED que dieron sus aportes y conocimientos para la elaboración del presente manual.



**Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional  
para la Reducción de Desastres - CONRED**

**Secretario Ejecutivo**

Hugo René Hernández Ramírez

**Editores**

Depto. de Organización Nacional:  
Inés Pérez Hernández

Gerencia de Gestión de Riesgo:  
Rüdiger Escobar  
Yojana Miner

Asesor:  
Dr. Juan Carlos Villagrán De León

**Distribución**

Departamento de Organización Nacional  
Secretaría Ejecutiva de CONRED  
Avenida Hincapié 21-72 zona 13  
Tel.: 385-4144/385-2509  
Guatemala, C.A.

**Diagramación**

D.G. Flor de María Paz Bran  
D.G. Carolina Martínez

**Fotografías/ilustraciones**

Archivo CONRED

**Agosto 2004**



“Este documento se ha reproducido con la asistencia financiera de la Comunidad Europea, los puntos de vista que en él se exponen reflejan exclusivamente la opinión de CONRED y por lo tanto no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la Unión Europea”.

Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional  
para la Reducción de Desastres - CONRED

**SE PROHIBE**  
Subrayar y/o marginar este libro,  
en caso de devolverlo subrayado,  
**SE COBRARA SU VALOR**

# MANUAL PARA LA ORGANIZACIÓN DE LAS COORDINADORAS DE REDUCCIÓN DE DESASTRES

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central



CONRED

PRRAC EDUCACIÓN  
PROYECTO PRRAC G/SE/02/047

"Unión Europea, apoyando la consolidación de la paz en Guatemala"



UNIÓN EUROPEA

# CONTENIDO

Presentación.....	2
Introducción.....	3
Base legal de la CONRED.....	4
Funciones de los Órganos integrantes de la CONRED.....	5
Estructura del Sistema de Coordinadoras para la Reducción de Desastres.....	6
Intervención de las Coordinadoras en las Etapas del Manejo de Desastres.....	7
Funciones y Responsabilidades de las Comisiones de las Coordinadoras.....	9
Procedimiento para la Organización de las Coordinadoras.....	15
Herramientas disponibles para apoyar a las Comisiones en la realización de las Funciones.....	15
Glosario.....	16
Bibliografía.....	19
Anexos.....	20
1. El Contexto del Riesgo asociado a Desastres.....	20
2. La Respuesta a Emergencias o Desastres.....	24

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

S.UE (DL)  
FL177)

# PRESENTACIÓN

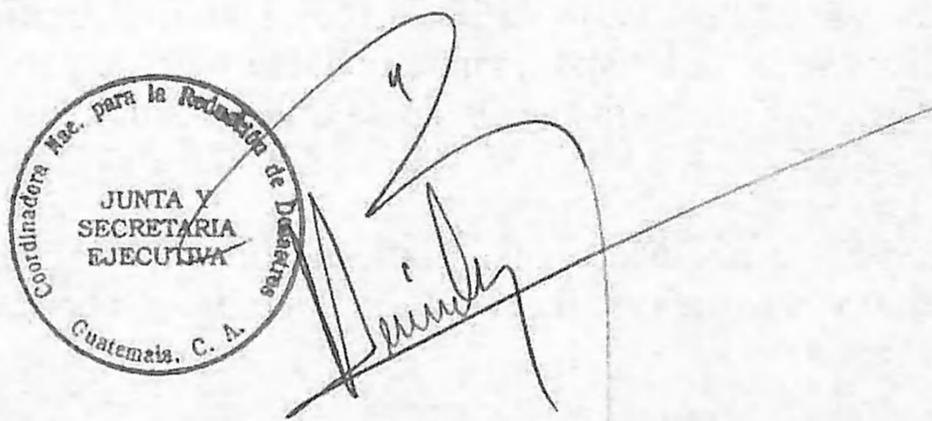
Con el propósito de compartir las experiencias acumuladas en el manejo de los desastres se presenta el **Manual para la Organización de las Coordinadoras de Reducción de Desastres**, el cual pretende ser una herramienta eficiente y eficaz para fortalecer el proceso de Organización que contribuye a la descentralización del Estado y garantizar el manejo integrado de los desastres, mediante el otorgamiento de funciones y responsabilidades a los distintos sectores y niveles del país.

De acuerdo al Decreto Ley 109-96 y el Reglamento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres – CONRED -, la gestión para la reducción y la respuesta en caso de los mismos, las acciones de coordinación serán encabezadas por la Secretaría Ejecutiva de CONRED, y para llevar a cabo dicha coordinación cuenta con el apoyo de instituciones de los diversos sectores públicos y privados presentes en la división geopolítica del país. Además la Ley indica que las gestiones de reducción de riesgos y la respuesta a desastres se deben articular mediante un sistema de coordinadoras para la reducción de desastres a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local.

El manual esta orientado a los niveles regionales, departamentales y municipales, para facilitar en estos niveles la organización de las coordinadoras para la reducción de desastres.

Respetando la autonomía de la estructura política-administrativa en Guatemala, este manual orienta sobre la gestión de riesgos a desastres como un eje transversal del desarrollo y sobre la preparación para la respuesta a una emergencia o desastre que pueda afectar a uno o más sectores vulnerables de la población guatemalteca.

La interpretación y aplicación del mismo queda bajo consideración de quien lo utilice, agradeciendo contar con sus experiencias en la utilización del mismo, para ir mejorando y ajustando la estructura organizativa propuesta a las necesidades reales de la población en riesgo a desastres.



**Hugo René Hernández Ramírez**  
Secretario Ejecutivo de CONRED

47.H.C. S.n. (2018)

# INTRODUCCIÓN

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED- fue creada en 1996 con el objetivo de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños derivados de los efectos de los desastres, tanto naturales como provocados por el ser humano. CONRED es la sucesora del Comité Nacional de Emergencia (CONE), tiene su sede central en la ciudad de Guatemala y cuenta con ocho sedes regionales que planifican, coordinan y manejan las actividades de prevención y mitigación, preparación, respuesta y recuperación.

La Coordinadora cuenta con una Secretaría Ejecutiva que tiene como visión constituir un sistema que potencie la aptitud de nuestro país en la prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación en caso de emergencias y desastres que afecten a las poblaciones, de tal forma que éstas participen en su propio desarrollo en un marco de sostenibilidad. Para poder cumplir con esta visión se ha trazado una misión, que es asumir plenamente el compromiso de servir a la sociedad, cumpliendo la función coordinadora que implica convocar a todos, en todo tiempo y en todo lugar, promoviendo la gestión para la reducción de riesgos y la reacción consciente, oportuna y eficaz en caso de emergencias o desastres.

Para lograr su misión, la Secretaría Ejecutiva de CONRED se ha propuesto los siguientes objetivos:

- Fortalecer el sistema de coordinación sectorial y territorial a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local para establecer una cultura de reducción de riesgos y desastres de forma participativa y descentralizada
- Impulsar la formulación participativa de la “Política Nacional de reducción de riesgos y atención a la emergencia”
- Impulsar y coadyuvar al desarrollo de los estudios multidisciplinarios, científicos, técnicos y operativos sobre la amenaza, vulnerabilidad y riesgo para la reducción de los efectos de los desastres, con la participación de las universidades, instituciones y personas de reconocido prestigio
- Expandir y difundir a la población guatemalteca, todas las acciones orientadas a la reducción del riesgo y el manejo de desastres, en coordinación con las instituciones que participan en el sistema.

Con el objetivo de contribuir a la formación de una cultura de reducción de riesgos, se presenta este Manual para la Organización de Coordinadoras para la Reducción de Desastres, que pretende ser una herramienta útil, sencilla y eficaz para la creación y orientación de las coordinadoras regionales, departamentales, municipales y locales para la reducción de riesgos a desastres, con el fin de evitar la pérdida de vidas humanas, salvaguardar la propiedad, patrimonio y mantener el equilibrio del ambiente.

DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

A.T.H.C.

# 1. BASE LEGAL DE CONRED

El decreto 109-96 emitido por el Congreso de la República en el año 1996 es la base legal de la creación de la CONRED y se fundamenta en la Constitución de la República específicamente en el Título I Capítulo Único y artículos uno y dos que literalmente dicen: “Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”. “Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.

El objetivo del Decreto Ley 109-96 es crear la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres y su finalidad es orientar y establecer una política permanente de prevención, mitigación, preparación y recuperación que permita hacerle frente a los desastres y calamidades públicas de cualquier naturaleza, procediendo de conformidad con los adelantos y experiencias que sobre la materia se tienen a nivel nacional e internacional, cumpliendo con las resoluciones y convenios internacionales o regionales de los cuales Guatemala es signataria.



## 2. PRINCIPALES ARTICULOS DEL DECRETO LEY 109-96 VINCULADOS A LOS ORGANOS DE CONRED

**Artículo No. 4. Obligación de Colaborar.** Para los efectos de la presente ley, todos los ciudadanos están obligados a colaborar, salvo impedimento debidamente comprobado.

**Artículo No. 6** Son órganos integrantes de la Coordinadora Nacional, los siguientes:

- Consejo Nacional para la Reducción de Desastres

- Junta y Secretaría Ejecutiva para la Reducción de Desastres
- Coordinadora Regional para la Reducción de Desastres –CORRED-
- Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres –CODRED-
- Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres –COMRED-
- Coordinadora Local para la Reducción de Desastres –COLRED-

**Artículo No. 7** El órgano superior de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres es el Consejo Nacional y estará integrado por el sector público, entidades autónomas y por el sector privado.

**Artículo 20.** "...El incumplimiento de las obligaciones que esta ley y su reglamento imponen, la renuencia, atraso o negligencia en su colaboración y función de todo funcionario o empleado público, derivadas de la aplicación de las indicadas normas, dan lugar a la aplicación de las sanciones respectivas".

### 3. FUNCIONES DE LOS ORGANOS INTEGRANTES DE LA CONRED

#### ▪ Consejo Nacional

El Consejo Nacional, como órgano superior de la Coordinadora Nacional, es el encargado de aprobar políticas y normas para hacer efectivo el cumplimiento de las finalidades ordenadas en el artículo 3 del Decreto 109-96, así como el cumplimiento de todas aquellas disposiciones de que, en caso de emergencia disponga el Gobierno de la República.

#### ▪ Consejo Científico

El Consejo Nacional cuenta con la asesoría de un Consejo Científico el cual es presidido por el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH).

#### ▪ Secretaría Ejecutiva

Tiene a su cargo la administración general de la Coordinadora Nacional, es el órgano de ejecución de las decisiones del Consejo Nacional.

#### ▪ Junta y Secretaría Ejecutiva de Emergencia

En casos muy especiales y para la toma de decisiones puramente técnicas, la Junta



Ejecutiva se constituirá como comité de emergencia junto con el Presidente del Consejo Científico incorporando a los jefes y gerentes de la Secretaría Ejecutiva que se consideren necesarios. Las funciones de éste grupo, actuando como comité de emergencia son:

- Asesorar y recomendar disposiciones atinentes a situaciones de alerta máxima y de emergencia al Consejo Nacional.
- Establecer áreas o sectores del país de Alto Riesgo con base a estudios, evaluación científica/técnica de vulnerabilidad y riesgo, para el bienestar y vida individual o colectiva.

## 4. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE COORDINADORAS PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES

En el Decreto Ley 109-96, se establece el sistema de coordinadoras las cuales son entes de coordinación y supervisión del manejo de emergencias y desastres en todas sus etapas. Abarcan todos los niveles: nacional, regional, departamental, municipal y local. Esta estructura de coordinadoras está diseñada para coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos a desastres, así como una respuesta escalonada para atender la emergencia o desastre, reconociendo la autonomía de las diversas autoridades y la jerarquía de las instituciones.

En el Artículo 32 del Reglamento se establecen las siguientes funciones para las Coordinadoras:

- a) Participar en el proceso de prevención y reducción de desastres, especialmente en sus respectivas jurisdicciones;
- b) Mantener informada a la Secretaría Ejecutiva de CONRED sobre cualquier situación susceptible de originar un desastre;
- c) Atender y ejecutar todas las directrices que emanen del Consejo Nacional a través de la Secretaría Ejecutiva de CONRED;
- d) Proponer medidas de prevención, mitigación, preparación, alerta, alarma, atención, rehabilitación y reconstrucción;
- e) Presentar a la Secretaría Ejecutiva de CONRED su plan anual de trabajo y su presupuesto de funcionamiento e inversión, en concordancia con las políticas y estrategias que en esta materia disponga el Consejo Nacional.

De acuerdo al artículo 33 del Reglamento las Coordinadoras dentro de sus límites, circunscripción territorial y de acuerdo a las leyes vigentes, en situaciones de declaratoria de emergencia por el Consejo Nacional o autoridad competente, asumirán el control de la zona mientras dure la emergencia y todos los ciudadanos deben acatar sus instrucciones. Las autoridades velarán por que dicho acatamiento sea efectivo.

### 4.1 Coordinadoras Regionales

Las Coordinadoras Regionales –CORRED– son entes de coordinación y supervisión del manejo de emergencias y desastres en todas sus etapas. Tienen jurisdicción de conformidad con la regionalización del país y estarán integradas por las organizaciones públicas, privadas y ciudadanas de orden regional que por sus funciones y competencias tengan o puedan tener relación con las actividades que se desarrollan en las etapas del manejo de desastres (prevención y mitigación, preparación, respuesta y recuperación). Deben ser presididas por el Director Regional del Consejo de Desarrollo.

### 4.2 Coordinadoras Departamentales

Las Coordinadoras Departamentales - CODRED- son entes de coordinación y supervisión del manejo de emergencias y desastres en todas sus etapas. Tienen jurisdicción en su departamento y están integradas por cuatro comisiones y un grupo de toma de decisiones, los cuales a su vez están integradas por organizaciones públicas, privadas y ciudadanas de orden departamental que por sus funciones y competencias tengan o puedan tener relación con las actividades que se desarrollan en las etapas del manejo de desastres (prevención y mitigación, preparación, respuesta y recuperación). Deben ser presididas por el Gobernador Departamental.

### 4.3 Coordinadoras Municipales

Las Coordinadoras Municipales –COMRED– son entes de coordinación y supervisión del manejo de emergencias y desastres en todas sus etapas. Tienen jurisdicción en el municipio y están integradas por las organizaciones públicas, privadas y ciudadanas de orden

municipal que por sus funciones y competencias tengan o puedan tener relación con las actividades que se desarrollan en las etapas del manejo de desastres (prevención y mitigación, preparación, respuesta y recuperación). Deben ser presididas por el Alcalde Municipal .

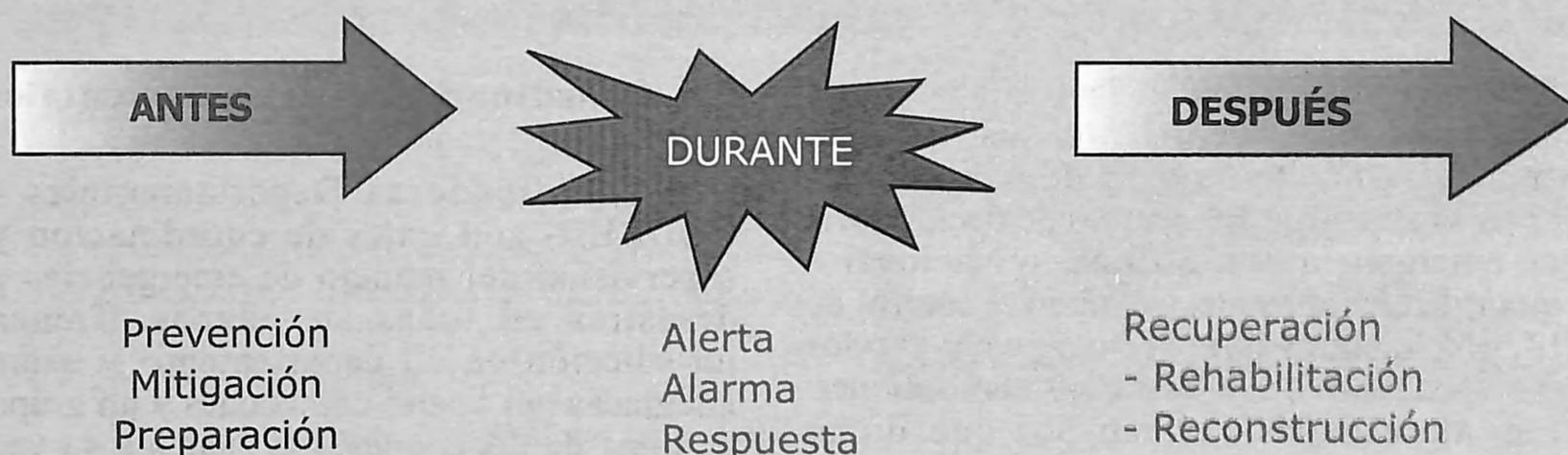
#### 4.4 Coordinadoras Locales

Las Coordinadoras Locales –COLRED- son entes de coordinación y supervisión del manejo de emergencias y desastres en todas sus etapas.

Tienen jurisdicción en una determinada comunidad: aldea, cantón, caserío, colonia u otros, están integradas por los miembros de las comunidades, organizaciones públicas, privadas locales que por sus funciones y competencias tengan o pueden tener relación con las actividades que se desarrollan en las etapas del manejo de desastres (prevención y mitigación, preparación, respuesta y recuperación). Deben ser presididas por el Alcalde Auxiliar o por un líder reconocido de la comunidad.

## 5. INTERVENCIÓN DE LAS COORDINADORAS EN LAS ETAPAS DEL MANEJO DE LOS DESASTRES

En el contexto de las tres fases asociadas a los desastres (antes, durante y después), todas las coordinadoras realizan diversas acciones que se presentan a continuación:



**Figura 1:** Esquema del ciclo de los desastres

Como se observa, ANTES del desastre las coordinadoras realizan tareas como la planificación e implementación de obras de prevención y mitigación, la preparación que incluye entre otras la capacitación de los miembros de las comisiones, la elaboración de planes de emergencia, la señalización de rutas de evacuación y otros.

En el DURANTE, cuando ya se manifestó un evento que desencadena una emergencia o desastre, se integrará el Sistema de Comando

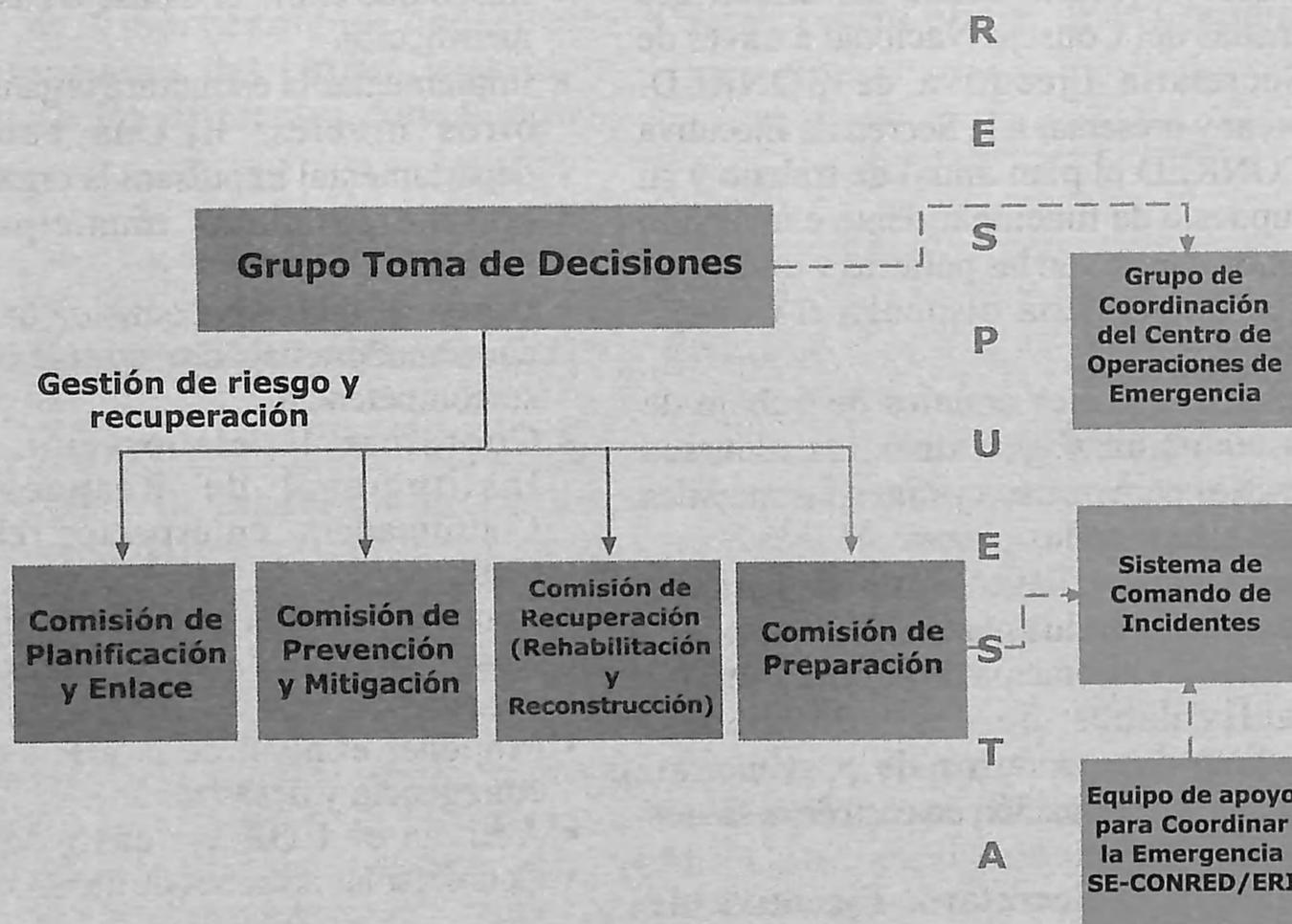
de Incidentes -SCI- que es la estructura propuesta para coordinar las operaciones de respuesta en el sitio donde se manifestó la emergencia o desastre. De igual manera, se activará el Centro de Operaciones de Emergencia.

En el DESPUÉS se termina las acciones de respuesta y se ejecutan las actividades asociadas a la recuperación que incluyen la rehabilitación y la reconstrucción.

Para la realización de estas actividades, la Secretaría Ejecutiva de CONRED ha concebido una estructura para las coordinadoras basada en cuatro comisiones: Planificación y Enlace; Prevención y Mitigación; Preparación y Recuperación (Rehabilitación y Reconstrucción). Estas comisiones serán coordinadas por el Grupo Toma de Decisiones. Reconociendo el papel que deben jugar las coordinadoras tanto antes de un desastre, como durante el mismo, se contempla que el Grupo Toma de Decisiones sea el ente encargado de activar el COE, mientras la Comisión de preparación se transforma en el -SCI-. En casos específicos que sean meritorios, la SE-CONRED enviará el Equipo de Respuesta Inmediata, -ERI- al sitio donde se manifestó el desastre para apoyar al SCI y al COE en la coordinación de actividades.

La metodología de trabajo en comisiones persigue la integración, identificación y vinculación entre los sectores y entidades participantes en las coordinadoras. Según lo establecido en el artículo 12 del decreto ley 109-96 de la CONRED, la Coordinadora Nacional a través de la Secretaría Ejecutiva, las Coordinadoras Regionales, Departamentales, Municipales y Locales están facultadas para nombrar comisiones y subcomisiones, para el mejor cumplimiento de sus funciones.

La estructura de las coordinadoras se puede representar gráficamente de la siguiente manera:



**Figura 2:** Estructura de las Coordinadoras para la Reducción de Desastres

## 6. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LAS COMISIONES DE LAS COORDINADORAS

### 6.1 GRUPO TOMA DE DECISIONES

El “Grupo de Toma de Decisiones” es el ente coordinador de las comisiones. Dicho grupo esta conformado por un presidente (autoridad máxima del respectivo nivel: regional, departamental, municipal y local) y un encargado de cada una de las cuatro comisiones.

Este grupo coordina el accionar de las diversas comisiones en las tres etapas de los desastres (antes, durante y después). Adicionalmente, realiza las coordinaciones necesarias con los Grupos Toma de Decisiones de las coordinadoras de otros niveles (local, municipal, departamental, regional y nacional). En caso de emergencias o desastres activa y coordina el accionar del Centro de Operaciones de Emergencia -COE -.

El Centro de Operaciones de Emergencia es un sistema operativo que tiene como misión básica la coordinación multisectorial e interinstitucional, para brindar la respuesta de manera oportuna, eficaz y eficiente a la población afectada y damnificada, maximizando todos los recursos y evitando la duplicidad de esfuerzos.

#### 6.1.1 FUNCIONES

- Coordinar que se organice y capacite a los miembros de las distintas comisiones de la coordinadora.
- Atender y ejecutar todas las directrices emanadas del Consejo Nacional a través de la Secretaría Ejecutiva de CONRED.
- Elaborar y presentar a la Secretaría Ejecutiva de CONRED el plan anual de trabajo y su presupuesto de funcionamiento e inversión en concordancia con las políticas y estrategias que en esta materia disponga el Consejo Nacional.
- Aprobar los planes anuales de trabajo de cada comisión y gestionar los recursos necesarios para que se ejecuten las medidas contempladas en los planes.
- Supervisar que se lleven a cabo las acciones contempladas en los planes.
- Coordinar la elaboración de informes anuales de actividades de las comisiones.
- Coordinar los procesos de prevención, mitigación y preparación en caso de desastres en su jurisdicción.
- Solicitar a la Secretaría Ejecutiva de CONRED la realización de los estudios técnico-científicos para la declaratoria de zonas de alto riesgo en su jurisdicción.
- Dar seguimiento a las declaratorias de alto riesgo que emita el Consejo Nacional en su jurisdicción
- Implementar la estructura organizativa a los otros niveles. Ej. Una coordinadora departamental impulsará la organización de las coordinadoras municipales de su jurisdicción
- Gestionar que cada comisión que integra la coordinadora capacite a otros en temas de su competencia.
- Coordinar la elaboración del Plan Institucional de Respuesta de la Coordinadora en aspectos relevantes al COE.
- Poner en marcha el Plan Institucional de Respuesta en caso de emergencias y desastres.
- Proponer el nivel de la alerta en caso de emergencia y desastre.
- Activar el COE en caso de desastre.
- Coordinar las acciones de atención, respuesta

- Informar a la Secretaría Ejecutiva de CONRED sobre cualquier situación de emergencia en su jurisdicción mediante informes y evaluaciones de daños y necesidades.
- Informar a la población en la jurisdicción sobre posibles riesgos, así como sobre el estado de situación en caso de emergencias o desastres.

### 6.1.2 Responsabilidades del Presidente del Grupo de Toma de Decisiones

- Representar a la Coordinadora en cualquier evento o comisión oficial.
- Realizar las coordinaciones necesarias con los responsables de las coordinadoras de nivel inmediatamente inferior o superior y con la Secretaría Ejecutiva de CONRED.
- Atender y ejecutar todas las directrices emanadas del Consejo Nacional y de la Secretaría Ejecutiva de CONRED
- Convocar a los enlaces de las instituciones para que participen en las comisiones.
- Supervisar la ejecución de las funciones de cada comisión y del Grupo de Toma de Decisiones.
- Decretar el nivel de alerta a implementarse en caso de emergencia o desastre.
- Delegar funciones del Grupo Toma de Decisiones a las diferentes comisiones.
- Presentar ante la Secretaría Ejecutiva de CONRED los planes anuales de trabajo y presupuesto de funcionamiento e inversión de la coordinadora.
- Presentar ante la Secretaría Ejecutiva de CONRED las solicitudes para la evaluación de zonas geográficas en su jurisdicción, que puedan ser catalogadas como de alto riesgo.
- Presentar a la Secretaría Ejecutiva de CONRED los informes anuales de labores de la coordinadora.
- Juramentar a los miembros de las comisiones.
- Activar y presidir el Centro de Operaciones de Emergencia en caso de desastre.
- Designar a los Encargados de cada comisión.
- Ser el vocero oficial de la Coordinadora.

## 6.2 COMISIÓN DE PLANIFICACIÓN Y ENLACE

La Comisión de Planificación y Enlace realiza diversas acciones tales como la identificación y convocatoria de enlaces institucionales para participar en las comisiones, la gestión de recursos para la ejecución de los planes de cada comisión, asesora a las comisiones en la elaboración de los planes de trabajo y somete para revisión al Grupo Toma de Decisiones los informes anuales de actividades de las coordinadoras, así como los boletines que se emitan en caso de desastres por el COE.

La comisión la conforman representantes de entidades de planificación (representantes de SEGEPLAN, Consejos de Desarrollo y Fondos Sociales presentes al nivel de la coordinadora y miembros de relaciones públicas). El encargado de la Comisión será designado por el presidente del Grupo Toma de Decisiones.

## 6.2.1 FUNCIONES

- Identificar recursos de los sectores públicos y privados para la gestión para la reducción del riesgo y el manejo de emergencias y desastres.
- Establecer relaciones de cooperación con las instituciones públicas y privadas con ingerencia en el área, para que sean colaboradores en la gestión para la reducción del riesgo y el manejo de emergencias y desastres.
- Mantener un listado actualizado con nombres de los funcionarios enlaces de las comisiones y del COE y las vías para contactarlos.
- Convocar a los enlaces institucionales cuando lo requieran las diversas comisiones y el Grupo Toma de Decisiones.
- Orienta y apoya en la elaboración de los planes de trabajo de cada comisión y el Plan Institucional de Respuesta.
- Orientar y apoyar a las comisiones en la elaboración de perfiles de proyectos y documentos necesarios para la canalización de recursos para la gestión para la reducción del riesgo y el manejo de emergencias y desastres.
- Elaborar el plan integral de trabajo de la coordinadora en base a los planes de cada comisión, incluyendo lo referente a presupuesto de funcionamiento e inversión contemplado en dichos planes.
- Apoyar al Grupo Toma de Decisiones en las coordinaciones con las Coordinadoras de otros niveles.
- Apoyar al Grupo Toma de Decisiones en la convocatoria de enlaces en caso de activación del COE.
- Facilitar la comunicación entre las comisiones en aspectos de planificación y ejecución de actividades.
- Elaborar los boletines informativos de situación (riesgo, desastre o emergencia).
- Apoyar al Grupo Toma de Decisiones en la divulgación de informes y boletines informativos.

## 6.2.2 Responsabilidades del Encargado de la Comisión de Planificación y Enlace

- Sensibilizar a las instituciones presentes en su jurisdicción para que nombren enlaces para que se incorporen a las diversas comisiones de la Coordinadora y al COE en caso de desastre.
- Elaborar los boletines informativos y documentos que solicite el Grupo Toma de Decisiones, apoyar al vocero en la divulgación de tales boletines y documentos.
- Presentar al Presidente del Grupo Toma de Decisiones el plan integral anual de trabajo de la coordinadora para su aprobación
- Supervisar la ejecución de las funciones asignadas a la comisión de planificación y enlace.
- Apoyar al Presidente del Grupo Toma de Decisiones en la convocatoria de los enlaces institucionales.
- Participar con los encargados de las demás comisiones en el Grupo de Toma de Decisiones.
- Delegar responsabilidades a los demás miembros del equipo de acuerdo a las capacidades de cada integrante.

## 6.3 COMISIÓN DE PREVENCIÓN Y MITIGACION<sup>1</sup>

La comisión de prevención y mitigación es la encargada de coordinar todas las actividades que promuevan la reducción de riesgos a desastres. Estará integrada por instituciones públicas y privadas de proyección social y técnico científico, así como de personas individuales

<sup>1</sup> En el anexo 1 se presenta una discusión más extensa sobre el contexto de la gestión de riesgo.

que promuevan y participen en los procesos de desarrollo, un representante de los ministerios de salud pública, educación, comunicación y agricultura, así como un representante de las municipalidades y de las organizaciones no gubernamentales presentes. El Encargado de la Comisión será designado por el presidente del Grupo Toma de Decisiones.

### 6.3.1 FUNCIONES

- Gestionar los recursos para identificar las amenazas, vulnerabilidades y riesgos del área.
- Monitorear las áreas en riesgo y someter a consideración al Grupo Toma de Decisiones la necesidad de gestionar ante la Secretaría Ejecutiva de CONRED la declaratoria de Alto Riesgo en zonas geográficas específicas en la jurisdicción de la coordinadora.
- Identificar las capacidades y recursos para manejar los riesgos.
- Promover programas de capacitación en temas de prevención y mitigación.
- Identificar posibles obras de prevención y mitigación.
- Establecer y proponer posibles soluciones ante riesgos identificados.
- Promover ordenamiento territorial en la jurisdicción.
- Promover la implementación de normas o códigos de construcción.
- Implementar y velar por el cumplimiento de normas de construcción.
- Gestionar los estudios pertinentes con respecto a los factores que generan riesgos.
- Elaborar el Plan anual de actividades de la comisión, incluyendo el presupuesto de funcionamiento e inversión.
- Identificar condiciones de inseguridad a partir del evento.
- Gestionar la realización de un diagnóstico de las condiciones que originaron el desastre.
- Asesorar a la comisión de recuperación para que el proceso de reconstrucción no replique condiciones de riesgo.
- Retomar y dar seguimiento a sus funciones como comisión de prevención y mitigación.
- Colaborar con la Comisión de Recuperación en la elaboración del Plan de Reconstrucción.

### 6.3.2 Responsabilidades del Encargado de la Comisión de Prevención y Mitigación

- Coordinar y promover a instituciones en la participación en los procesos de gestión para reducir riesgos.
- Dar seguimiento al cumplimiento de funciones de la comisión.
- Dar a conocer a las otras comisiones los resultados de riesgos identificados y medidas para su posible reducción.
- Participar con los encargados de las demás comisiones en el grupo de toma de decisiones.
- Delegar responsabilidades a los demás miembros del equipo de acuerdo a las capacidades de cada integrante.
- Presentar al Grupo Toma de Decisiones el Plan de Trabajo anual de la Comisión
- Presentar al Grupo Toma de Decisiones las solicitudes de apoyo para la Secretaría Ejecutiva de CONRED en el caso de necesidad de declaratoria de zonas de alto riesgo en la jurisdicción de la coordinadora.
- Presentar al Grupo Toma de Decisiones el diagnóstico de las situaciones que originaron el desastre.

## 6.4 COMISIÓN DE RECUPERACIÓN

La Comisión de Recuperación estará encargada de realizar las acciones asociadas a la rehabilitación de líneas vitales y la reconstrucción en caso de emergencias o desastres.

La comisión estará integrada por representantes de instituciones asociadas con las líneas vitales, infraestructura, comunicaciones y sectores de desarrollo. El Encargado de la Comisión será nombrado por el Presidente del Grupo Toma de Decisiones.

### 6.4.1 FUNCIONES

- Coordinar las acciones de rehabilitación de líneas vitales y reconstrucción de áreas y sectores afectados después de un desastre, tomando en cuenta las recomendaciones de la comisión de prevención y mitigación para no replicar las condiciones de riesgo.
- Apoyar al Grupo Toma de Decisiones y a la comisión de planificación y enlace en las gestiones para obtener los recursos necesarios para llevar a cabo la recuperación.
- Priorizar los recursos obtenidos para la recuperación según la necesidad y gravedad de las consecuencias sufridas por el desastre.
- Colaborar con la Comisión de Prevención y de Mitigación en la elaboración de análisis de las causas que propiciaron el desastre o la emergencia.
- Promover la participación de la población afectada en los procesos de reconstrucción.
- Elaborar el Plan de Reconstrucción, que identifica las acciones y recursos necesarios para la realización de la reconstrucción de los sectores afectados en la jurisdicción.

### 6.4.2 Responsabilidades del Encargado de la Comisión de Recuperación

- Supervisa la ejecución de las funciones asignadas a la comisión de recuperación.
- Dirige las acciones de rehabilitación de líneas vitales y reconstrucción de áreas y sectores afectados después de un desastre, tomando en cuenta las recomendaciones de la comisión de prevención y mitigación para no replicar las condiciones de riesgo.
- Coordina la elaboración el Plan de Reconstrucción, que identifica las acciones y recursos necesarios para la realización de la reconstrucción de los sectores afectados en la jurisdicción.
- Participa con los encargados de los demás equipos en el grupo de toma de decisiones.
- Presentar al Grupo Toma de Decisiones el Plan de Reconstrucción propuesto para su aprobación.
- Delegar responsabilidades a los demás miembros del equipo de acuerdo a las capacidades de cada integrante.

## 6.5 COMISIÓN DE PREPARACIÓN<sup>2</sup>

La Comisión de Preparación estará integrada por miembros de los cuerpos de socorro, salud pública, radioaficionados, seguridad pública y fuerzas armadas. El encargado de la Comisión será designado por el presidente del Grupo Toma de Decisiones.

Esta es la única comisión que posee un doble rol en las diversas etapas de los desastres: en el ANTES, la comisión estará encargada de todos los aspectos asociados a la preparación

<sup>2</sup> En el anexo 2 se presenta una amplia y detallada discusión con respecto a la respuesta en caso de desastres.

en caso de desastres o emergencias. En el DURANTE, la comisión se transforma en el Sistema de Comando de Incidentes – SCI- de la Coordinadora y ejecuta las acciones de respuesta.

El SCI es la combinación de personal, área física, procedimientos y comunicaciones, operando en una estructura organizacional común, con la responsabilidad de administrar los recursos asignados para lograr efectivamente las acciones de respuesta superior. Persigue establecer en forma ordenada y coordinada dichas acciones, bajo los siguientes principios: terminología común, plan integrado, alcance y control apropiado, comunicaciones unificadas, unidad de mando y manejo integral de los recursos disponibles, diseñan estrategias para satisfacer todas las necesidades.

### 6.5.1 FUNCIONES

En el ANTES:

- Realizar un inventario de los medios de comunicación existentes y mantiene una estrecha relación con los mismos.
- Establecer los lineamientos de funcionamiento de los medios durante la emergencia.
- Coordinar programas de capacitación dirigidos a los integrantes de la comisión en temas de SCI y temas relacionados a la respuesta en caso de desastres.
- Elaborar y actualizar el Plan Institucional de Respuesta de la Coordinadora.
- Planificar actividades relacionadas al manejo del Centro de Operaciones de Emergencia.
- Verificar si el equipo disponible para las emergencias se encuentra en buen estado de funcionamiento

- Coordinar con las coordinadoras de niveles superiores e inferiores la respuesta escalonada y el manejo de ayuda humanitaria.
- Implementar y operar sistemas de alerta temprana para las amenazas presentes en la zona (cuando sea posible).
- Impulsar la realización de simulaciones y simulacros.
- Señalizar las rutas de evacuación de la jurisdicción.
- Realizar ejercicios para evaluar la capacidad de respuesta escalonada.

En el DURANTE:

- Activar el SCI para dar respuesta a la emergencia o desastre.
- Coordinar con el equipo ERI de la Secretaría Ejecutiva de CONRED la respuesta en caso de desastres.

### 6.5.2 Responsabilidades del Encargado de la Comisión de Preparación

- Coordina la elaboración del Plan Institucional de Emergencia.
- Responsable de la dirección y control general de todas las acciones que se ejecuten durante una emergencia.
- Coordina acciones del SCI con los involucrados en los procesos de Preparación y Respuesta.
- Supervisar al encargado del manejo de los recursos para una efectiva utilización de los recursos disponibles en el lugar del evento durante la respuesta.
- Solicitar apoyo al COE en caso de rebasar la capacidad de respuesta.
- Mantener la comunicación constante con los COE si está activado.
- Coordinar el funcionamiento eficiente de los Equipos de Respuesta Inmediata que envíe la Secretaría Ejecutiva de CONRED.
- Delegar responsabilidades a los demás miembros del equipo de acuerdo a las capacidades de cada integrante.

## 7. PROCEDIMIENTO PARA LA ORGANIZACIÓN DE LAS COORDINADORAS

La organización de las coordinadoras es un mandato que estipula el Decreto Ley 109-96 que crea a CONRED. Tradicionalmente, ha recaído sobre la Secretaría Ejecutiva de CONRED la responsabilidad de establecer y organizar a las coordinadoras, aunque históricamente algunas organizaciones no gubernamentales de carácter nacional e internacional han facilitado este proceso. Los pasos necesarios para la organización de cualquier coordinadora son los siguientes:

Sensibilizar a la autoridad máxima con respecto a la necesidad de organización de la Coordinadora del nivel respectivo para la reducción de desastres.

- En conjunto con la autoridad máxima se identifica y convoca a las organizaciones públicas, privadas y ciudadanas, cuerpos de socorro, presentes en la jurisdicción, para integrar la Coordinadora (el Grupo Toma de Decisiones y las comisiones).



- Se realizan talleres de capacitación sobre las funciones de las comisiones y responsabilidades de los encargados de las mismas.
- Una vez completados los pasos anteriores la Secretaría Ejecutiva de CONRED levantará el acta respectiva de organización y oficializará el nombramiento de los representantes del Grupo Toma de Decisiones y las comisiones, además emitirá la certificación respectiva para la Coordinadora, donde hace constar que quedó debidamente organizada la misma.

## 8. HERRAMIENTAS DISPONIBLES PARA APOYAR A LAS COMISIONES EN LA REALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS

La Secretaría Ejecutiva de CONRED ha creado una serie de herramientas para apoyar a las Coordinadoras en la realización de las diversas tareas asignadas. Entre estos insumos se mencionan las siguientes guías didácticas básicas:

- Inducción al Manejo de Desastres.
  - Curso básico: Sistema de Comando de Incidentes.
  - Preparación y Respuesta ante Emergencias y Desastres.
  - Evaluación de Daños y Necesidades, EDAN.
  - Uso de rotafolio: Manejo de Desastres de origen natural y provocado.
- Inducción a la Gestión para la reducción de riesgos

Además, la Secretaría Ejecutiva de CONRED ha elaborado diversos manuales tales como:

- Manual de elaboración de Planes de Respuesta.
- Manual de organización de coordinadoras locales de reducción de desastres.
- Manual de organización de coordinadoras municipales de reducción de desastres.

**Adaptabilidad:** Capacidad o habilidad de un grupo social de ajustarse a cambios ambientales con fines de supervivencia y sostenibilidad.

**Alarma:** Aviso o señal que se da para que se sigan las instrucciones específicas debido a la presencia real o inminente de un evento adverso.

**Alerta:** Estado declarado con el fin de tomar precauciones, debido a la probable o cercana ocurrencia de un evento adverso.

**Amenaza:** Factor de riesgo, representando por la potencial ocurrencia de un suceso de origen natural o generado por la actividad humana, que puede manifestarse en un lugar específico, con una intensidad y duración determinadas.

**Análisis de riesgo:** en su forma más simple es el postulado de que el riesgo es el resultado de relacionar la amenaza y vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos y consecuencias sociales, económicas y ambientales asociadas a uno o varios fenómenos peligrosos. Cambios en uno o más de estos parámetros modifican el riesgo en sí mismo, es decir, el total de pérdidas esperadas y consecuencias en un área determinada.

**Antrópico:** de origen humano o de las actividades del hombre, incluidas las tecnológicas.

**Calamidad:** Desgracia que alcanza a muchas personas.

**Coordinación:** Acción que implica hacer funcionar efectiva, oportuna y armónicamente, procesos o actividades.

**Coordinación Interinstitucional:** Interrelación institucional con los órganos y entidades autónomas y descentralizadas del Estado, con organismos internacionales y con las instituciones de naturaleza privada que operan

a nivel nacional, a través de canales de comunicación apropiados.

**Crisis:** Estado de situación que implica el quiebre de la normalidad de un sistema y favorece su desorganización.

**Damnificado:** Persona afectada por un desastre que ha sufrido daños físicos y económicos.

**Daño:** efecto adverso o grado de destrucción causado por un fenómeno peligroso sobre las personas, los bienes, sistemas de prestación de servicios y sistemas naturales o sociales.

**Desarrollo:** Aumento acumulativo y durable de la cantidad y calidad de bienes, servicios y recursos de una comunidad, unido a cambios sociales tendientes a mantener y mejorar la seguridad y calidad de la vida humana sin comprometer los recursos de generaciones futuras.

**Desastre:** situación o procesos social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, representadas por la pérdida de vida y salud de la población, la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos así como daños severos en el ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender los afectados y restablecer los umbrales aceptados de normalidad y bienestar.

**Enlace:** Es la persona que sirve de intermediario para lograr una comunicación con otras personas.

**Emergencia:** Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento y operación de una comunidad, causada por un evento o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y que exige la atención o recuperación de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.

**Estrategia:** Coordinar y dirigir todo tipo de acciones.

**Fenómeno:** Toda apariencia o manifestación extraordinaria y sorprendente (súbito o lento).

**Inducción (Inducir):** Razonar partiendo de los hechos para llegar a una conclusión final

**Intrínseca:** Intimo, esencial.

**Ley:** Regla y norma constante e invariable de las cosas. Precepto dictado por la suprema autoridad en que se manda o prohíbe una cosa.

**Línea Vital:** Relativo a servicios básicos.

**Misión:** Enunciado de carácter filosófico que constituye la verdadera razón de existir de una institución, entidad u órgano. Indica por qué existe y está presente en ese ámbito. Constituye una norma definitiva para juzgar el desempeño de la organización a largo plazo.

**Mitigación:** planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo. La mitigación es el resultado de la aceptación de que no es posible controlar el riesgo totalmente, es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar los daños y sus consecuencias y sólo es posible atenuarlas.

**Monitoreo:** Es una vigilancia constante de una determinada amenaza, que puede causar daños humanos y físicos en algún momento a una o varias poblaciones.

**Muestreo:** Acción de escoger muestras de personas representativas de una comunidad.

**Planes de emergencia:** Documento que establece las responsabilidades y normas que ante un evento adverso permite administrar de manera efectiva y eficiente todos los recursos de una comunidad.

**Planes de respuesta:** Componente del Plan de emergencia que contiene los procedimientos para la pronta respuesta en caso de desastre.

**Prevención:** medidas y acciones dispuestas con anticipación con e fin de evitar o impedir que se presente un fenómeno peligrosos o para reducir sus efectos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente.

**Principios:** Conjunto de normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta de un individuo, órgano o institución.

**Resiliencia:** capacidad de un ecosistema o de una comunidad de absorber un impacto negativo o de recuperarse una vez a sido afectada por un fenómeno peligroso.

**Respuesta:** etapa de la atención que corresponde a la ejecución de las acciones previstas en la etapa de preparación. Corresponde a la reacción inmediata para la atención oportuna de la población.

**Riesgo:** es la probabilidad que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un período de tiempo definido. Se obtiene de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

**Signataria:** Entidad o Estado que comparte la responsabilidad del cumplimiento de un acuerdo en materia de derecho internacional.

**Simulación:** Ejercicio de manejo de información para la toma de decisiones, el adiestramiento y la evaluación, basado en un supuesto desastre ocurrido en un lugar y un tiempo específicos. Actividad práctica con fines de entrenamiento y capacitación basados en el supuesto desastre dentro de una comunidad amenazada, con el fin de representar situaciones que promuevan una coordinación efectiva de respuesta.

**Simulacro:** Ejercicio de ejecución de acciones, previamente planeadas para enfrentar una emergencia o desastre. Ejercicio de respuesta que implica el montaje de un escenario en el campo real, basado en datos confiables de probabilidad con respecto al riesgo y de la vulnerabilidad de los sistemas afectados.

**Soporte Funcional:** Apoyo o sostén por parte de los enlaces interinstitucionales, cuya disposición buscan la mayor eficacia en las funciones que le son propias durante la activación del Centro de Operaciones de Emergencias.

**Valores:** Es la carga ética, es decir el cúmulo de enunciados que vive un individuo o conjunto de personas.

**Visión:** Enunciado de carácter filosófico que incluye características, orientaciones vigentes y condiciones básicas de una institución, entidad u órgano. Indica lo que se pretende lograr a largo plazo dentro determinado campo de desempeño.

**Vulnerabilidad:** condición de un sistema correspondiente a su predisposición a ser dañado por determinada amenaza.

# BIBLIOGRAFÍA

1. **DARÍO CARDONA, O.** 2001. Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Cataluña, España. 301 pp.
2. **MASKREY, A., et. al.** 1993. Los desastres no son naturales. Red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina.
3. **LAVELL, A.** 2002. Gestión local de riesgo: justificación, concepto y parámetros para su práctica. En memorias Primer Encuentro Nacional de Gestión de Riesgo 2002. Guatemala, Guatemala.
4. **Ley y Reglamento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres 109-96.**
5. **VILLAGRAN DE LEON, J.** 2004. Manual para la estimación cuantitativa de riesgos asociados a diversas amenazas.

## EL CONTEXTO DEL RIESGO ASOCIADO A DESASTRES

### 1. El riesgo a desastres

El riesgo a desastres es la posibilidad de que ocurra un evento que pueda causar daño a una población o elemento, mas allá de su capacidad de recuperación. Por ejemplo, una comunidad que esta asentada en áreas inundables, o bien sus viviendas estén ubicadas sobre laderas propensas a deslizamientos o no estén construidas de acuerdo a normas mínimas de construcción para resistir sismos, está en riesgo a sufrir un desastre. Por ejemplo, si suponemos la posibilidad de que dos viviendas iguales sean destruidas, el impacto no será el mismo para una de las familias, puede pagarse una casa nueva, mientras que la otra no.

De los ejemplos anteriores podemos identificar que el riesgo está compuesto por dos factores fundamentales, la amenaza que es un fenómeno capaz de producir daños y la vulnerabilidad que son las condiciones de un sistema o elemento que la predispone a sufrir ese daño. La vulnerabilidad está íntimamente ligada a nuestra actividad humana, la forma en la que ocupamos el territorio, la forma en la que construimos nuestras casas y demás obras, etc.

Además de las características físicas del sistema o elemento, hay otros factores que pueden incrementar las condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo para una comunidad pueden ser la edad (niños y ancianos son mas vulnerables que el resto), la salud (una comunidad desnutrida es mas vulnerable que otra que no lo está), etc.

El riesgo a desastres no puede verse únicamente en términos de pérdidas económicas (considerando que prácticamente todo lo material puede traducirse fácilmente en dinero), existe además el riesgo de perder la vida o de perder calidad de vida. Por ejemplo



al destruirse la única escuela de una comunidad no sólo se pierde el valor del edificio, sino también se pierde la educación de los niños y todo lo que esto implica a futuro, hasta que no se reponga la escuela.

#### ▪ ¿Cuál es la importancia del problema del riesgo a desastres?

El riesgo a desastres es un problema de gran importancia. Las pérdidas debido a desastres pueden tener un impacto muy profundo en una comunidad, en un país y en general en una sociedad. Por ejemplo, el terremoto del 4 del febrero del 1976, causó más de 23 000 muertos y en algunos poblados la mayoría de las casas fueron destruidas.

Además del impacto directo de los desastres (muertes, pérdidas de bienes, etc.), existe toda una cadena de “impactos indirectos” cuyas consecuencias son más difíciles de entender y evaluar, pero que sin duda son también muy importantes. Los logros alcanzados por una comunidad gracias a décadas de esfuerzo y trabajo se pueden perder en un abrir y cerrar de ojos. En general el proceso de desarrollo de la comunidad puede ser interrumpido, llegando a impedir la superación y mejora de la misma.

Los objetivos que las autoridades y en general los habitantes se han propuesto pueden volverse inalcanzables debido al impacto de un desastre, por eso el riesgo a desastres debe ser considerado como un problema que debe evaluarse y resolverse en la medida de su importancia y de los medios de que se dispone para esto.

▪ **¿Qué tiene que ver con las poblaciones el problema del riesgo?**

La solución del problema del riesgo a desastres es un tema que compete a todos, ya que en una u otra forma todos somos afectados por el problema, en general a esta solución la conocemos como la **gestión del riesgo**. Sin embargo, debido a que distintas personas e instituciones realizan distintas actividades dentro de la gestión del riesgo, las responsabilidades también son distintas y compartidas. Cada persona, como individuo y como responsable de cualquier instancia (una familia, una institución, una ONG, un municipio, etc.) debe preguntarse cuál es su rol y su responsabilidad en la gestión del riesgo.

**2. La gestión del riesgo**

▪ **¿Qué es la gestión del riesgo?**

Para solucionar el problema del riesgo a desastres es necesario conocerlo, es decir dimensionarlo y entender sus causas; sólo así es posible priorizar el problema respecto al resto de problemas existentes y plantear soluciones que ataquen las causas de raíz. Luego se negocian, financian e implementan las mismas. Este planteamiento constituye la Gestión de Riesgo.

Considerando lo anterior una definición de la Gestión de Riesgo a Desastres es: un conjunto de políticas, decisiones administrativas y actividades operativas que aplicadas antes, durante o después de los desastres, tienen por finalidad evitar la ocurrencia de los mismos o reducir sus consecuencias.

▪ **¿Cómo se hace la gestión del riesgo?**

Todos y cada uno de nosotros en forma conciente o inconsciente gestionamos el riesgo al que estamos expuestos cada día. Por ejemplo hay quienes consideran que para ellos es demasiado riesgoso tomar un autobús urbano a las 10 de la noche en la ciudad de Guatemala y por eso pueden decidir sobre varias opciones; si tienen oportunidades comprarán un carro, si tienen menos quizás paguen un taxi cuando deban salir a esas horas y si no, simplemente no saldrán nunca a las 10 de la noche en la ciudad capital.

El proceso se puede concebir de la siguiente forma: definir sistema o elemento (familia, comunidad, país, obra de infraestructura, etc.) a analizar, identificar y caracterizar las amenazas existentes, evaluar (valorar) las condiciones de vulnerabilidad ante estas amenazas, determinar la **cadena de relaciones causa y efecto que generan el riesgo**, compararlo contra lo que se considere aceptable (dimensionar el problema), plantear alternativas de solución (debe incluir una priorización de acciones), evaluar recursos disponibles y limitantes, seleccionar la alternativa de solución y llevarla a cabo. Para ejemplificar este proceso, veamos el siguiente ejemplo:

	<b>COTIDIANO</b>	<b>DESASTRE (EXTREMO)</b>
<b>Sistema vulnerable</b>	Una persona	Una comunidad
<b>Amenaza identificada</b>	Delincuente	Deslizamiento
<b>Características de la amenaza</b>	No predecible, típicamente con un arma de fuego (puede matar), muy frecuente, son mas frecuentes de noche.	No predecible, puede matar, poco frecuente, son mas frecuentes cuando llueve mucho.

<b>Condiciones de vulnerabilidad</b>	El cuerpo de la persona no es antibalas ni aguanta un corte de cuchillo.	Si se mueve el suelo las casas pueden caerse y si se cae la casa puede matar a sus habitantes.
<b>Causas del riesgo</b>	En algunas ocasiones debe salir tarde del trabajo.	Las viviendas están asentadas en un terreno inestable porque no se tenía conocimiento que lo fuera y tampoco se tenía otra alternativa para construir las viviendas.
<b>Es aceptable esta situación?</b>	A la persona le parece que no.	Una parte de la comunidad cree que no y otra parte no sabe.
<b>Que alternativas de solución hay?</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.No salir nunca mas tarde del trabajo.</li> <li>2.Buscar quien la lleve gratis.</li> <li>3.Pagar taxi.</li> <li>4.Comprar un carro.</li> <li>5.Quedarse a dormir en el trabajo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Investigar la evolución del terreno y la probabilidad de que ocurra el deslizamiento.</li> <li>2.Sensibilizar a comunidad y autoridades sobre el problema.</li> <li>3.Evacuar.</li> <li>4.Estabilizar el terreno con obras de ingeniería.</li> <li>5.Trasladar la comunidad.</li> </ol>
<b>Recursos disponibles y limitantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No puede evitar salir tarde del trabajo en algunas ocasiones.</li> <li>- No puede renunciar porque necesita el trabajo.</li> <li>- No tiene dinero para comprar un carro.</li> <li>- No le alcanza el dinero para pagar taxi.</li> <li>- No tiene a quien llegar a cuidar en su casa.</li> <li>- A veces un compañero con carro sale a la misma hora (tarde).</li> <li>- En el trabajo le permiten quedarse a dormir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La comunidad no tiene certeza si va a ocurrir un deslizamiento.</li> <li>- La comunidad no tiene recursos para comprar otras tierras.</li> <li>- La comunidad no tiene recursos para pagar un estudio.</li> <li>- La comunidad no sabe como monitorear el deslizamiento.</li> <li>- La comunidad no tiene dinero para pagar obras.</li> <li>- La comunidad está bien organizada y dispuesta a trabajar.</li> <li>- Una parte de la población no tiene conocimiento de la posibilidad de ocurra un deslizamiento.</li> <li>- Ni en la municipalidad, ni en la gobernación cuentan con personal técnico especializado en deslizamientos.</li> <li>- En la municipalidad no hay técnicos que puedan decir que sitio es mas seguro para el traslado.</li> <li>- Tampoco en la gobernación o en el consejo de desarrollo.</li> <li>- Hay conflictos de tierra con los vecinos de la comunidad.</li> <li>- Ninguna entidad del gobierno central atiende la problemática.</li> </ul>
<b>Alternativa de solución seleccionada</b>	<p>Cuando el compañero salga a la misma hora se ira con él, cuando no, se quedará dormir en el trabajo. Así espera evitar que la asalten y la lastimen.</p>	<p>No hay una única opción, mas bien son un conjunto de acciones a tomar, que mas o menos se cree que pueden seguir este orden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Buscar apoyo técnico especializado para saber que tan probable es que ocurra el deslizamiento. ¿En dónde se busca?</li> <li>2. Sensibilizar al resto de la comunidad y buscar el apoyo de la municipalidad.</li> <li>3. Gestionar la resolución de los conflictos de tierras con vecinos con miras a un posible traslado.</li> <li>4. Iniciar la búsqueda de recursos para el traslado.</li> </ol> <p>Y si mientras todo eso se da, hay un deslizamiento y se muere la mitad de la comunidad ¿Qué pasará?</p>

El caso de la gestión del riesgo a desastres en Guatemala es un poco más complicado, precisamente porque no se trata como algo de a diario, pero siguen siendo los mismos principios, involucrando tres aspectos: plantear el problema, plantear la solución al problema y ejecutar la solución.

▪ **Plantear el problema, es decir conocer y entender el riesgo:**

Existen algunas características del proceso del planteamiento del riesgo que siempre será necesario considerar:

- ¿Qué tan frecuente y grande es la amenaza? ¿Qué áreas puede afectar? ¿Hay alguna actividad humana que pueda incidir sobre la amenaza?
- ¿Dónde se da el riesgo? En que **áreas geográficas** se juntan la amenaza y la vulnerabilidad. Este tipo de consideraciones van encaminadas hacia el planteamiento del **ordenamiento territorial** en función del riesgo. Este análisis pretende contestar preguntas como: ¿está la casa situada en un lugar donde se puede inundar?, ¿está el pueblo situado en un lugar donde un volcán le puede causar daño durante una erupción? ¿Por qué está situado en ese lugar el pueblo?
- ¿Resistirán los edificios, casas y obras en general los efectos de la amenaza? ¿Están bien **diseñadas y construidas** las obras que albergan o constituyen los elementos vulnerables? ¿Por qué no están bien construidas las viviendas? Este tipo de consideraciones van orientadas a establecer y aplicar **normas y códigos de construcción**.
- ¿Causan algún riesgo las principales **actividades** de la comunidad (productivas, económicas, etc.), de la forma en que pretenden realizarse? ¿generan riesgos para alguien o algo estas actividades? Este tipo de consideraciones van orientadas a establecer y aplicar normas y códigos de actividades productivas, económicas, etc. Este análisis pretende contestar preguntas como: ¿Crea la construcción de una obra propuesta algún tipo de riesgo para las personas que viven cerca del lugar? ¿Representa la construcción de una planta de tratamiento de basura algún riesgo para el río que se ubica cercano a la planta? ¿Existe

la posibilidad que una venta de juegos pirotécnicos pueda ser un riesgo para la gente de un mercado?

Existen otras consideraciones que se deben hacer en cada caso específico y las cuales deben ser efectuadas por las personas que realizan el análisis en cada uno de los niveles, desde la persona individual hasta las autoridades. Entender la relación causa efecto entre los factores que generan el riesgo (amenazas y vulnerabilidades) es por lo tanto imprescindible para poder plantear las medidas de reducción de ese riesgo.

Para concluir esta sección es importante mencionar que existen algunos grandes grupos de amenazas, que de las experiencias pasadas a nivel mundial se reconocen como las más comunes. En el caso de cada comunidad o área geográfica en particular, habrá que identificar cuales pueden influir en esa área, además en relación a las mismas existen varios tipos de vulnerabilidades asociadas a cada amenaza en particular. A manera de referencia se mencionan las siguientes: amenaza sísmica, de inundaciones, volcánica, por fuertes vientos, deslizamientos, de sequía y de heladas, y vulnerabilidades estructurales o físicas, funcionales, económicas, sociales, comunitarias, entre otras.

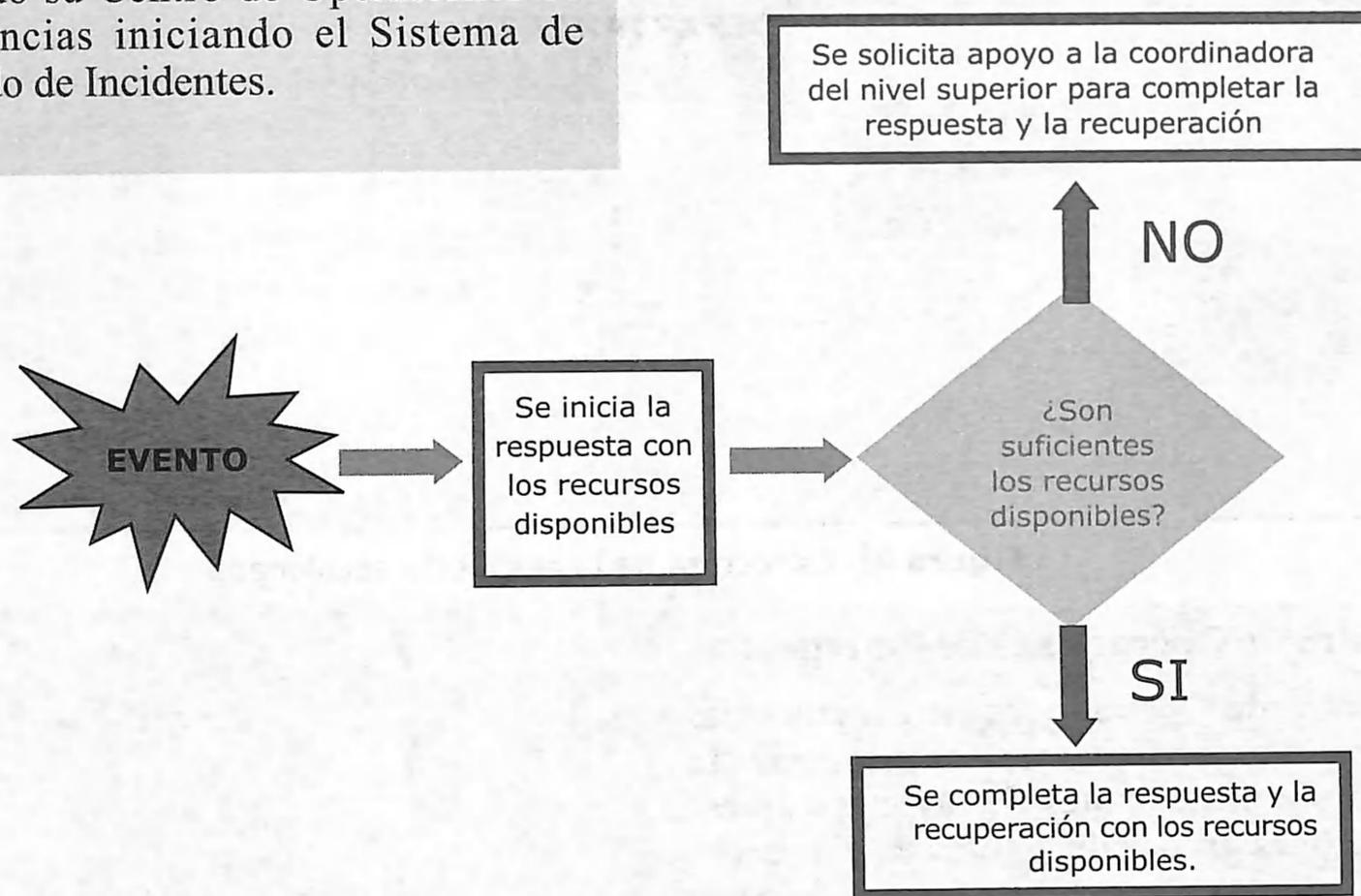
▪ **Plantear y ejecutar la solución al problema del riesgo a desastres:**

Haciendo un breve análisis del ejemplo anterior y lo expuesto en el planteamiento del problema, fácilmente se puede entender que la solución al problema del riesgo a desastres puede ser compleja. Considerando que en la mayoría de las ocasiones, así como la construcción del riesgo obedece a un proceso social (interacción entre individuos), la solución escapa a las posibilidades de control del individuo que puede ser afectado. Por consiguiente existe un grado de responsabilidad en cada actor de la sociedad, para la solución de este problema.

## LA RESPUESTA A EMERGENCIA O DESASTRES

### 1. ¿Qué es la respuesta a emergencias o desastres?

Por su contacto directo con la población afectada y por estar físicamente más cerca del lugar de impacto, el primer nivel a ser activado es el LOCAL. Al ser notificados de la ocurrencia de una emergencia o desastre, la COLRED debe iniciar sus operaciones de emergencia poniendo en marcha sus planes emergencia, convocará a los encargados de todas las comisiones y a los miembros de las comisiones de preparación y recuperación; para coordinar una respuesta oportuna y eficaz al desastre activando su Centro de Operaciones de Emergencias iniciando el Sistema de Comando de Incidentes.



**Figura 3:** Estructura de la respuesta a emergencias a desastres

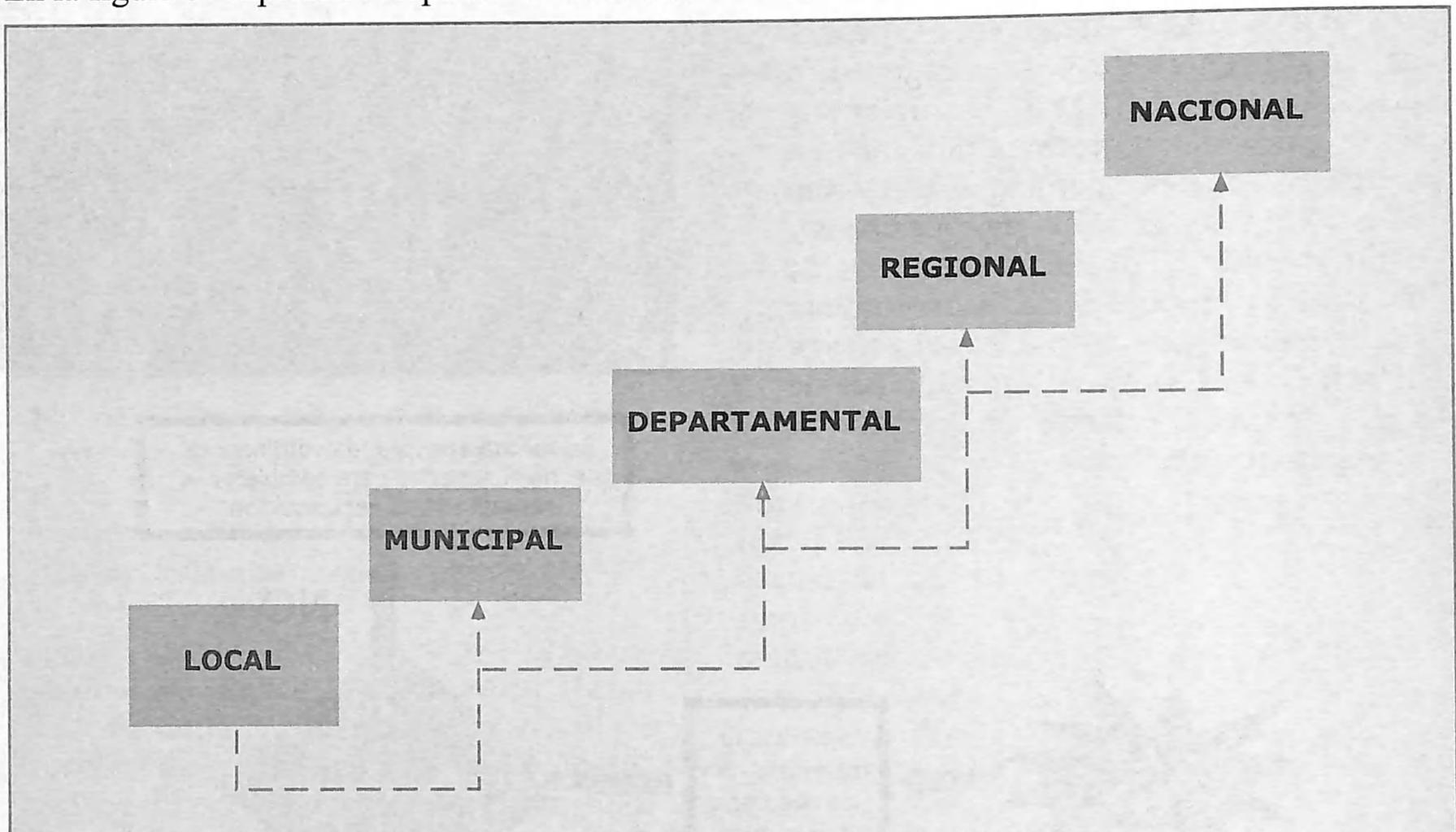
### 2. Respuesta Local

Es la que se realiza con los recursos de la misma localidad. Esto quiere decir que la respuesta a la emergencia o desastre es directamente realizada bajo la coordinación de la Coordinadora que tiene la jurisdicción en la localidad mediante la activación del Centro de Operaciones de Emergencia, sin tener que solicitar apoyo de las coordinadoras del nivel superior. Sin embargo, se puede dar el caso en el cual tenga que solicitar apoyo del nivel superior.

### 3. Respuesta Escalonada

Considerando la magnitud de la emergencia o desastre, el Grupo de Toma de Decisiones que coordina el COE tomarán la decisión de solicitar asistencia a la coordinadora del nivel superior cuando el evento sobrepase la capacidad de respuesta del COE. El proceso de recurrir a la coordinadora del nivel superior se repetirá dependiendo de la situación hasta llegar al nivel de la CONRED.

En la figura se expresa la respuesta escalonada:



**Figura 4:** Estructura de la respuesta escalonada

### 4. Centro de Operaciones de Emergencia

Un Centro de Operaciones de Emergencia, COE es el lugar físico de convergencia de todos los representantes de organizaciones/instituciones/grupos de actores en el manejo de la respuesta a una emergencia y desastre llamado Sistema de Enlaces del COE.

A este centro llega toda la información acerca de lo que está sucediendo en el lugar del impacto, es donde se toman las decisiones ejecutivas y muchas veces políticas acerca del manejo del desastre o emergencia y donde se responde a los requerimientos relacionados con todo tipo de insumos, equipos y equipamiento que se puedan necesitar para responder a la emergencia y la rehabilitación:

- alimentación y agua potable
- medicamentos
- servicios de electricidad y teléfono
- equipos médicos
- maquinaria para despejar escombros
- equipos de búsqueda y rescate
- etc.

El manejo de un Centro de Operaciones de Emergencia debe estar basado en un Plan de Activación, Funcionamiento y Desactivación. Este plan debe establecer todos los procedimientos de tal manera que todos los integrantes del COE sepan exactamente cuáles son sus respectivas funciones dentro del mismo.

No existe un modelo de COE que se adapte exactamente a todos los países, regiones o comunidades. Sin embargo, hay conceptos básicos que deben ser tomados en cuenta para que el COE funcione y cumpla su misión y objetivo.

El Centro de Operaciones de Emergencia tiene como misión básica centralizar todos los esfuerzos de coordinación con los actores involucrados en la respuesta a la emergencia y desastre en las instalaciones identificadas para tal fin.

Brindar una respuesta coordinada, eficaz y eficiente a la población afectada y damnificada, aprovechando al máximo todos los recursos y evitando la duplicidad de esfuerzos de los actores involucrados.

## 4.1 DOS CONCEPTOS BÁSICOS

### 4.1.1 Concepto Básico Uno: Contar Con Un Plan:

Proporcionar a todas las instituciones y actores que se involucran en la conformación del COE un instrumento que guíe sus funciones, procedimientos, acciones y actividades a desarrollar para la activación, coordinación de respuesta y la desactivación del COE.

#### Objetivos del Plan

- Establecer la estructura organizacional del COE.
- Establecer las funciones y responsabilidades de todos los actores dentro del COE.
- Definir los diferentes niveles de alerta, basados en un Plan de Respuesta.
- Establecer procedimientos para la activación y desactivación del COE así como la identificación de actores, según lo exija la naturaleza del evento.
- Durante el evento establecer los mecanismos de monitoreo científico y técnico relativos a las diferentes amenazas que puedan desencadenar una emergencia o desastre.
- Definir y establecer la metodología para el control de las operaciones para una adecuada toma de decisiones.
- Definir la ubicación y los aspectos logísticos del COE alterno, en caso que el oficial colapse.



#### 4.1.2 Concepto Básico Dos: Tener Una Estructura

La estructura organizacional del COE se divide en tres grandes áreas funcionales que son:

- Área de comunicaciones
- Área de operaciones
- Área de decisiones

**Área de Comunicaciones:** Este es el equipo/sistema que mantiene comunicado al COE con las brigadas operativas de respuesta en el lugar de impacto del evento informando constantemente de lo que está aconteciendo en el lugar de la emergencia o desastre.

**Área de Operaciones:** Este es todo el personal ejecutivo que se ubica en el COE para responder a todas los requerimientos y solicitudes que provienen de lugar de la emergencia y desastre, y coordinan que estos requerimiento y solicitudes sean cubiertos, incluyendo el transporte de los mismos.

Por lo general y en forma ideal, el personal ejecutivo es dividido en cuatro grandes sectores y 14 funciones:



##### **Sector I: Planificación e Información**

###### **Tres Funciones:**

Información y Planificación  
Recursos y Logística  
Seguridad y Orden Público

##### **Sector II: Servicios de Emergencias**

###### **Tres Funciones:**

Combate de Incendios  
Búsqueda y Rescate  
Materiales Peligrosos

##### **Sector III: Infraestructura**

###### **Cuatro Funciones:**

Transporte  
Comunicaciones  
Energía  
Obras Públicas e Ingeniería

**Sector IV:**

**Servicios Sociales**

**Cuatro Funciones:** Atención a la Población  
Servicios de Salud y Médicos  
Alimentos  
Manejo de Voluntarios y Donaciones

**Área de Decisiones:** Este es el grupo conformado por altas autoridades y sus asesores que toman decisiones de índole ejecutivo mayor y/o político.



**Quinquenio Centroamericano**

"En la XX cumbre de Presidentes de Centroamérica, Belice y República Dominicana, celebrada en Guatemala en 1999 se declaró el "Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres".

Cooperación del Gobierno de Taiwán, República de China  
a través del Centro de Coordinación para la Prevención de  
Desastres Naturales en América Central



Biblioteca Central  
USAC



4701255454



CONRED

PRRAC EDUCACIÓN  
PROYECTO PRRAC G/SE/02/047

"Unión Europea, apoyando la consolidación de la paz en Guatemala"



UNIÓN EUROPEA