

### 3.1.1 Análisis de los organismos existentes con competencia en la materia

Para el desarrollo del presente numeral se recurrió a una representación gráfica, la cual se presentó en un organigrama del sector público de Guatemala en el cual puede observarse lo siguiente:

- a. Los niveles de centralización y descentralización.
- b. Las entidades más directamente vinculadas con la materia.
- c. Las entidades que se ha estimado, en un futuro, deberían ser parte integrante de los mecanismos de diseño, planificación y acción dentro de un subsistema nacional de prevención y mitigación de desastres; y,
- d. Finalmente las entidades que se considera deberían integrar el sistema de capacitación y educación de la población.

Como producto del análisis anterior, caben las siguientes consideraciones:

#### **Nivel uno: Entidades de la Presidencia de la República.**

Se encuentran 14, entre secretarías, direcciones y otras. Tres pueden considerarse directamente vinculadas, como: El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Comisión Nacional de Medio Ambiente y el Comité de Reconstrucción Nacional. Con un rol secundario, aparece la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, que aunque no tiene funciones específicas, sus Direcciones de Planificación Sectorial y de Planificación Regional, debieran ser unidades de una fuerte vinculación.

#### **Nivel dos: Ministerios de estado**

Dentro de los catorce Ministerios de Estado, se encuentran nueve cuyas dependencias o entidades están relacionadas o cumplen funciones específicas con la atención y mitigación de desastres, en su orden son: Defensa Nacional; Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Urbano y Rural; Finanzas Públicas; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Energía y Minas; y, Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas. Desde la perspectiva de formación y desarrollo de la conciencia en la población, cabe a este nivel señalar que debieran ser parte del sistema de animación: la Dirección General del Plan Nacional de Juventud; el Diario de Centroamérica; la Central Nacional de Texto y Material Didáctico (CENALTEX); el Instituto Nacional de la Juventud y la Unidad de Formación de Recursos Humanos del MAGA, como dependencia potencial de este sistema de formación.

### **Nivel tres: Entidades descentralizadas**

Dependiendo del Ministerio de la Defensa Nacional, aparece el Comité Nacional de Emergencia (CONE). Dentro del Ministerio de Economía: el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) y a vincularse, el Instituto Nacional de Estadística (INE).

### **Nivel cuatro: Entidades autónomas**

Dependiendo del Ministerio de Gobernación: la Municipalidad de Guatemala; el Cuerpo de Bomberos Municipales de la República. La Universidad de San Carlos de Guatemala, en el sistema de formación capacitación y concientización de la población. En el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el de Finanzas Públicas; el Cuerpo Voluntario de Bomberos.

Con la cartera de Economía: el Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP), que debiera vincularse con la formación y capacitación.

### **Nivel cinco: Instituciones financieras**

El Banco Nacional de la Vivienda (BANVI) y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) dependiendo del Ministerio de Economía y del Ministerio de Gobernación, respectivamente.

### **Nivel seis: Empresas Públicas**

De las empresas públicas del Estado, la Empresa Municipal de Agua -EMPAGUA- dependiente del Ministerio de Gobernación. No se encuentran vinculadas otras entidades directamente, pero el Instituto Nacional de Electrificación -INDE- y la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), si debieran ser entidades estrechamente vinculadas, teniendo ambas relación de jerarquía y conducción con el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas.

### **Nivel siete: Empresas mixtas**

Unicamente puede señalarse la Empresa Eléctrica de Guatemala, en vinculación directa con el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas.

#### **3.1.2 Análisis de la organización en cuanto a centralización y descentralización en función de los desastres**

En Guatemala, puede señalarse que el nivel de descentralización de las entidades vinculadas con la atención de desastres es muy alto. Jerárquicamente, en el nivel más alto se encuentra el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN) y en un nivel de descentralización, el Comité Nacional de Emergencia (CONE),

aunque en su organización cuente con la presencia de los ministerios del sector público y otras dependencias. Las dos entidades, CONE y CRN, tienen su asiento y base de operación en la ciudad de Guatemala y frente a las emergencias y contingencias, se desplazan a las zonas de desastres. Como mecanismos de descentralización, ambos comités poseen organizaciones locales, siendo éstos los Comités de Emergencia Locales y los Comités de Reconstrucción Locales, con la participación de la población.

Existe una figura nueva, producto de la Constitución de 1985, que creó el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, pero que no puede considerarse como instrumento orientado para la prevención y mitigación de desastre. Más bien, los Consejos están en un proceso de desarrollo como entes de planificación a nivel local, municipal y regional.

Con respecto a la centralización y descentralización, la mayoría de los Ministerios de Estado operan bajo el mandato constitucional que obliga a la regionalización oficial. Sin embargo, es observable que no han logrado establecer interacción y coordinación con el resto de las entidades y dependencias del Sector Público, imposibilitando la actuación conjunta en determinados momentos.

La historia nos enseña que para el caso de Guatemala, en situaciones de emergencia y desastres, se ha recurrido a estados de excepción y dentro de éstos, al destacamento militar, el que por excelencia, ha asumido la dirección y control de desastres. Puede concluirse, para efectos del tema de centralización y descentralización, tanto desde la perspectiva institucional (niveles jerárquicos), como espacial (niveles regionales, locales, etc.), que el país se caracteriza por fuertes niveles de concentración.

### **3.1.3 Relaciones con organismos no gubernamentales.**

En esta materia, pueden distinguirse dos campos de acción:

- a) El de las relaciones bilaterales, es decir, gobierno a gobierno, entre el cual queda comprendido el sistema de organismos multilaterales (ONU, OEA, SIECA, etc.); y,
- b) El de los organismos no gubernamentales propiamente dichos, sean éstos internacionales o locales.

En el primero, Guatemala actúa dentro de la rigidez de los órganos burocráticos y las restricciones legales, se caracteriza por la poca capacidad desarrollada para aprovechar pronta y oportunamente los recursos de la cooperación internacional.

Dentro de esta situación, no es ajena la prevención y mitigación de desastres, con el agravante que no existe una instancia rectora de esta materia y deja a la iniciativa de

cualquiera de los Ministerios la gestión de cooperación y coordinación.

En el segundo campo, el país ha desarrollado mecanismos mucho más ágiles y operativos para captar asistencia y cooperación, particularmente como producto de la experiencia que le dejara el terremoto de 1976.

En materia de prevención y mitigación de desastres, no se encuentran grandes experiencias, pero en el campo de la atención, reconstrucción y rehabilitación propiamente, sí. El país cuenta con instituciones y personal probado, que puede servir de soporte en un momento dado y engranar en un sistema de planificación orientado a la prevención, aunque actualmente está disperso y sin un sistema de coordinación con las entidades responsables de esta tarea.

Además del CONE y CRN, se desarrolló una unidad específica de cooperación nacional e internacional con la Secretaría Nacional de Planificación Económica y el Ministerio de Finanzas Públicas, entre otros; el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, hace esfuerzos por canalizar y capitalizar la voluntad y los recursos de las entidades no gubernamentales de cooperación.

Puede concluirse que no se cuenta con un sistema que integre las acciones de las organizaciones no gubernamentales dentro de una política de estado para la mitigación de desastres, dando como resultado respuestas coyunturales.

### **3.2 Estrategias e instrumentos de prevención y mitigación**

Partiendo del criterio de que las medidas de mitigación pueden clasificarse de dos formas:

- a) Las vinculadas al desarrollo de los asentamientos humanos en zonas de riesgo controlado (fuera de peligro); y,
- b) Las orientadas a mitigar el impacto de los fenómenos.

el análisis del marco institucional y jurídico de Guatemala nos permite concluir que: a pesar de que en general el país presenta situaciones concretas de alto riesgo para los desastres naturales, particularmente los relacionados con erupciones volcánicas, terremotos y las altas precipitaciones pluviales que ocasionan sistemáticamente inundaciones en zonas de la boca-costa, el país ha orientado sus regulaciones, tanto en materia de planificación como jurídica, con particular énfasis en las medidas dirigidas a la resistencia o desvío del impacto de prevención y mitigación de desastres naturales, ya mencionada.

La sistematización de las disposiciones legales y su vinculación institucional, atendiendo las diversas categorías

temáticas, objeto del presente estudio, nos permiten presentar a continuación una agrupación de las disposiciones legales que se encontraron con mayor vinculación al tema objeto de estudio.

### 3.2.1 Zonas urbanas y metropolitanas

- a) Uso del suelo y sus directrices: En este aspecto se encontró la mayor incidencia de disposiciones legales, desde el nivel constitucional, hasta el menor nivel de desagregación, de acuerdo a la jerarquía normativa. Desde la perspectiva institucional, las disposiciones fundamentalmente emanan de los gobiernos municipales, los que, con muy pocas excepciones, carecen de capacidad técnica y coercitiva.
- b) Normas de construcción: Tiene preeminencia la reglamentación y normatividad sobre la construcción y fabricación de materiales, siendo la Municipalidad de Guatemala la que mayor normativa ha emitido.
- c) Ubicación de servicios sociales: Se observa a nivel de las disposiciones legales una serie de normas de la más variada naturaleza y jerarquía, que involucran un mayor número de entidades e instituciones dentro de las cuales destacan los organismos natos para la prevención, mitigación, atención de desastres y de servicio.
- d) Infraestructura y acciones de protección a la comunidad: Lo específico de esta área hace que en el campo de la legislación aparezcan disposiciones de tipo general y de observancia a nivel nacional que norman el desarrollo de la infraestructura, por una parte, y que posibilitan la participación de la población, por la otra.
- e) Educación popular y en el trabajo: Se encontró escasa legislación y por ende, ausencia de asignación de funciones específicas a nivel institucional. Refleja la poca atención que han merecido los procesos educativos y de concientización de la población para prevenir y mitigar los daños.

### 3.2.2 Zonas rurales

- a) Uso del suelo, zonificación agrícola y de reforestación, desertificación, erosión, cuencas hidrográficas, su desarrollo y control integral: Se observa una tendencia a legislar en forma aislada, que induce a pensar en una tendencia a emitir leyes coyunturales. Está ausente el desarrollo de una normatividad tendiente a enmarcar la planificación y el desarrollo con lo marcos de integralidad quedebieran observarse, a efecto de propiciar el desarrollo sostenido de los recursos naturales y la integración de los asentamientos humanos, de manera que no se rompa el equilibrio de los sistemas naturales y sociales. En la perspectiva

institucional, conviene señalar el surgimiento de nuevas entidades en el marco del aparato de Estado, vinculadas con la protección y mejoramiento del medio ambiente.

- b) Transporte y telecomunicaciones: Dentro de este tópico, no se encuentra legislación específica orientada a las zonas rurales. La legislación tiene un carácter general y las acciones se enmarcan dentro de las funciones que competen al Ministerio de Comunicación, Transporte y Obras Públicas, y entidades dependientes del mismo.
- c) Autosuficiencia alimentaria y en salud: Se visualizó como entidad pivotal al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Por las funciones asignadas en sus respectivos ordenamientos legales, se destacan en este aspecto el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola -INDECA- y en materia de planificación, la Unidad de Servicios Agrícolas -DIGESA-, y la Unidad Sectorial de Planificación de dicho ministerio -USPADA-. También CADESCA (Comité de Acción para el Desarrollo de Centroamérica), con la colaboración de la CEE, desarrollan un Programa Centroamericano para la Autosuficiencia Alimentaria. En salud, la legislación aplicable es más específica para la atención y mitigación, la cual tiende a reforzar la autoridad y el campo de acción, particularmente de los gobiernos locales (municipalidades).

En materia de infraestructura física, las deficiencias fundamentales se encuentran en la dotación de equipo, materiales y recursos humanos para la prestación de servicios, aunque sí se han hecho esfuerzos para ampliar la cobertura.

- d) Educación: En las zonas rurales, en esta materia puede afirmarse que desde el punto de vista de la legislación, como desde la perspectiva institucional, el país no cuenta con normativa ni desarrollo curricular de las instituciones, orientada a la prevención y mitigación de los desastres. Adicionalmente, cabe señalar que el país presenta una composición poblacional y étnica muy diversa. El único esfuerzo que se encuentra es el del Comité Nacional de Emergencia (CONE) iniciado en 1987 con el Programa de Capacitación para los habitantes de las áreas afectadas por erupciones volcánicas. Vinculando el aspecto educativo de ambos niveles, urbano y rural, no es de extrañar que al pretender evaluar el grado de conciencia, la capacidad de prevenir y el tipo de organizaciones desarrolladas entre los pobladores, se encuentre en cada variable un enorme vacío.

Existen una serie de organizaciones naturales, otras mediatizadas por el fenómeno de la violencia social y nuevas formas desarrolladas por esta misma, como las patrullas de autodefensa civil, que sin embargo, en su conjunto, son elementos esenciales en la reconstrucción del tejido social y,

por supuesto, en el diseño de una política de prevención y mitigación de desastres.

### **3.2.3 Lineamientos de políticas y estrategias e instrumentos a impulsar en el futuro**

De conformidad con los elementos que han sido expuestos, el análisis de la situación encontrada en el caso de Guatemala, nos permite formular los siguientes lineamientos generales que harán factible resolver, hacia el futuro, los problemas y restricciones encontradas tanto a nivel institucional como jurídico.

Dado que el desarrollo institucional del aparato de Estado en Guatemala y, por consiguiente, la asignación de funciones no responden a la prevención y mitigación de desastres, se considera que debe aprovecharse, estratégicamente, la coyuntura que presenta el mandato constitucional de promulgar una nueva LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO para incorporar en el diseño y orientación del accionar de la administración pública el enfoque de la prevención y mitigación de desastres naturales e inducidos.

La política a seguir estaría encaminada a reforzar y dinamizar la participación de las fuerzas sociales. Por lo tanto, un objetivo fundamental sería la formación y el desarrollo de la conciencia de la población, lo cual conlleva necesariamente a una adecuación del sistema educativo nacional.

En el marco institucional, la estrategia estaría orientada a que la nueva Ley del Organismo Ejecutivo, no prevería la creación de nuevos entes e instancias administrativas, sino a reforzar la coordinación interinstitucional y a definir y priorizar funciones y roles institucionales en el campo de la prevención y mitigación. La ampliación de las esferas de acción en este campo, de entidades como CONAMA, Comité de Reconstrucción Nacional, Comité Nacional de Emergencia, Instituto de Vulcanología, Meteorología, Sismicidad e Hidrología -INSIVUMEH- y del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural sería una condición.

En materia de planificación global y sectorial, se pretendería la incorporación del componente, mediante el establecimiento de un sistema de planificación que, liderado por el organismo de planificación del Estado, incorpore en la tarea a todas y cada una de las distintas unidades sectoriales de planificación dentro de los distintos ministerios.

En materia de participación, y dado que actualmente se encuentra una estructura administrativa contemplada en la Ley Preliminar de Regionalización y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, se estima importante aprovechar tal estructura organizativa para realizar las acciones que correspondan a la población, a través de los Consejos de Desarrollo, promoviendo dentro de los planes de desarrollo urbano

y rural y de ordenamiento territorial, la inclusión de los aspectos relativos a la prevención, atención y mitigación de desastres.

Como puede observarse, este enfoque pretendería hacer que el campo de la prevención y mitigación no cayera en la esfera particular de una o varias entidades, sino por el contrario, fuera un elemento conceptual de la estructura y funcionamiento del aparato de Estado y de presencia activa en la dinámica de la sociedad en su conjunto.

En materia de legislación, dado el grado de dispersión, ignorancia de las disposiciones específicas y los conflictos de superposición de competencias, se considera que a partir de la recopilación de leyes logradas por este estudio, podría hacerse una selección de las normas legales existentes relacionadas directamente con el tema de prevención y mitigación de desastres, para posteriormente ordenarlas y sistematizarlas por áreas o campos específicos, con la finalidad inicial de facilitar el conocimiento de la legislación vigente, por un parte, y por la otra, de precisar las carencias, lagunas o vacíos existentes, que permitan la generación en el futuro de un cuerpo legal coherente y armónico en su concepción, parte sustantiva, adjetiva y de sanción; es decir, integrarlas de tal manera que propicie el desarrollo sostenido de los recursos naturales, a la vez que tienda a equilibrar los sistemas sociales y el entorno natural o físico del hombre.

#### **4. TRABAJO DE CAMPO: ENCUESTA DE POBLADORES**

Las áreas estudiadas en el trabajo de campo fueron:

- a) Area metropolitana con relación a los problemas de los deslaves, deslizamientos y grietas. Los sectores encuestados fueron las colonias 1o. de Julio, EL Milagro y Santa Fe.
- b) La Costa Sur con los problemas de inundaciones, habiéndose estudiado el Puerto de San José y Puerto de Iztapa.
- c) El área de influencia del Volcán Pacaya por los problemas de las erupciones volcánicas, habiéndose estudiado los municipios de Villa Canales, Amatitlán, San Vicente de Pacaya y Palín.
- d) El Embalse del Chixoy, que aunque a la fecha no ha tenido situaciones de emergencia por algún fenómeno que pudiera afectar a la población, se ha tomado en cuenta un posible rompimiento de la presa. Se estudió el municipio de San Cristóbal Verapaz.

Aunque hay bastante divergencia en las características sociales, ambientales, productivas, etc., de cada una de las áreas en materia de desastres naturales, hubo un denominador común con

respecto a las respuestas dadas por la población y las entidades responsables de efectuar los planes de contingencia.

Los resultados obtenidos del trabajo de campo, proporcionaron los siguientes resultados:

- a) Aspectos generales: En la mayoría de los casos es una familia quien ocupa la vivienda, estando ésta en niveles altos de riesgo por las condiciones bajas de habitabilidad. Se estableció que los recursos económicos son bajos, por lo que los niveles de precariedad son notorios.

La mayoría de los pobladores tenían más de ocho años de vivir en el sitio, siendo una población sumamente joven, especialmente porque más del 40% son niños menores de 10 años.

- b) Características de la vivienda: La mayoría tiene una o dos habitaciones, con materiales vernáculos en los sitios del área rural como caña, adobe. Materiales procesados como el block, especialmente en las viviendas del área metropolitana. Los servicios son muy deficientes, especialmente en lo relativo a evacuación de excretas ya que se estableció en algunas localidades que hasta un 50% no cuenta con letrina o sanitario.

- c) Indagación general sobre la comunidad: Los problemas más serios que sufre la comunidad son por falta de empleo, acceso a salud, vivienda inadecuada, falta de tierra, ingresos insuficientes, peligros naturales y falta de seguridad, en ese orden.

- d) Indagación general sobre desastres naturales: La mayoría de la población entiende que es un desastre, dando ejemplos sobre acontecimientos ocurridos e indican que las causas principales de los desastres son por razones de la naturaleza y actos de Dios. A pesar de que la asistencia de las instituciones ha sido escasa, creen que el gobierno puede hacer algo para evitar el daño, como es proveer mejores servicios, control de la ubicación de la población y la vivienda. Consideran que es necesario participar a nivel de comunidad para resolver los problemas, así como una mejor organización, aunque no explicaron de que manera.

- e) Riesgos naturales en la comunidad: El encuestado recuerda cual y cuando fue el último desastre, aunque no con precisión. Normalmente hubo que orientarlo, solamente en casos recientes de desastres recordaron la fecha con precisión.

Los daños principales que han causado los desastres han sido en las viviendas, cosechas e infraestructura. No dieron costos con precisión, lo cual no permitió establecer montos a nivel comunitario.

- f) Período de inminencia del último desastre: La población no se enteró con anticipación de que algo serio podría llegar a ocurrir. Normalmente se enteraron por familiares o vecinos.

Casi todos manifestaron que no hubo acciones preparatorias para reducir el impacto sobre las personas y su bienes, cuando sí se hizo, fue evacuar a las personas. La organización en casi todos los casos estuvo por medio de los vecinos y amigos a nivel de la familia.

La mayoría indicó que las acciones las deben organizar principalmente los comités locales. No destacaron sobre la importancia que debe tener el Comité Nacional de Emergencia para ese fin.

- g) Acciones durante la emergencia: En casi todos los casos, cuando comenzó la emergencia, la acción fue realizada por lo vecinos y amigos; en segundo orden se mencionó a los bomberos, sobre todo en el área metropolitana, y en tercer lugar, al Comité Nacional de Emergencia. No se ha incluido a la Cruz Roja porque no ha participado en las primeras acciones.

Después de la emergencia no se han realizado acciones para ayudar a la comunidad a recuperarse de los daños e impedir que futuros desastres tengan mayor impacto en la población. Esta cree que volverá a ocurrir otro desastre en el futuro, por lo que debe estar mejor organizada.

- h) Período entre el penúltimo y último evento: La población indicó que no hubo organizaciones oficiales que avisaran de los peligros futuros, tampoco tuvieron oportunidad de saber los riesgos que pueden tener a causa de los desastres. Sin embargo, cuando la recurrencia es constante, se llega a tener experiencia por los pobladores para determinar cuando volverá a ocurrir otro desastre, como es el caso de las inundaciones y las secuencias posteriores a erupciones volcánicas.

- i) Información adicional: La población considera que no ha habido cambios positivos después del último desastre. Según los encuestados, los que se han beneficiado son las autoridades que se quedan con la ayuda, así como preferencias a algunos vecinos.

Las lecciones más importantes son estar preparados, conocer mejor el riesgo y organizarse. Coinciden que no ha habido programas de educación ni instrucción sobre qué hacer durante la emergencia.

## 5. PROPUESTAS DE PLANIFICACION PARA LA MITIGACION

Para hacer planes efectivos de mitigación, es preciso que exista una voluntad política y promoción del plan propuesto. Esta actividad requiere de situaciones coyunturales para que sea efectiva. Actualmente, con el cambio de autoridades gubernamentales es posible concientizar a las mismas para constituirse en plan de gobierno.

Con el fin de establecer criterios reales que permitan realizar acciones futuras en materia de desastres naturales se debe, a partir del próximo año, elaborar un Plan Nacional para la Mitigación a nivel centroamericano, que abarque como mínimo un período de diez años.

En la toma de decisiones debe haber cuatro sectores involucrados: la población, el sector público, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

Para la realización de las acciones, deben establecerse períodos, siendo el corto plazo de cero a dos años, mediano plazo del segundo al sexto año y largo plazo del séptimo al décimo año.

### 5.1 Zonas de riesgo

Cualquier planificación sobre prevención y mitigación de desastres debe de tener definidas las zonas de alto, mediano y bajo riesgo del país. Los fenómenos hidrometeorológicos, geodinámicos y geofísicos, son los que más afectan al país, sin embargo las zona de riesgo tienen que ser definidas, también, en relación al lugar que sea afectado, tomando en cuenta la densidad de la población, la actividad económica o de servicios de la región, etc.

Actualmente el Comité Nacional de Emergencia, con el auxilio del INSIVUMEH, ha trabajado en definir las zonas de riesgo del país. El CONE ha elaborado sus planes de trabajo anuales en función de dichos riesgos y básicamente presenta un listado de los fenómenos que pudieran causar daños en los diferentes municipios del país.

Además ha desarrollado planes específicos para algunas áreas como son las aledañas a volcanes como el Pacaya, el Tacaná y el Santiaguito, consideradas como de alto riesgo.

El Centro de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de San Carlos, actualmente está desarrollando el proyecto de investigación de desastres naturales y zonas de riesgo en Guatemala, siendo esta entidad la que continuará con este tipo de trabajo.

Aparte de las dependencias mencionadas existen otras como el Instituto Geográfico Nacional y la Comisión Nacional del Medio Ambiente, factibles de involucrarse en esta tarea.

Al IGN le correspondería la cartografía que permita la localización gráfica de los riesgos. A CONAMA, como dependencia relacionada con el medio ambiente, le correspondería la definición de zonas de riesgo en ese campo.

Tomando como base las instituciones mencionadas, debe buscarse una adecuada coordinación del trabajo a realizar, que dé como resultado una información unificada y confiable. De esta manera los expertos responsables promocionarán que se tomen acciones que ayuden a la población a reducir el nivel de daños.

## **5.2. La organización social y la capacitación**

Dentro de la estructura de las instituciones públicas, a nivel de atención de desastres, el Comité Nacional de Emergencia y el Comité de Reconstrucción Nacional, poseen, como mecanismo de descentralización, organizaciones locales con la participación de la población. Estos comités constituyen medios de enlace frente a las emergencias y contingencias pero no son medios permanentes de formación y capacitación de la población.

El Comité Nacional de Emergencia ha desarrollado actividades en la capacitación, éstos a nivel de área de alto riesgo, con programas de evacuación de emergencias, como ha sucedido en áreas aledañas al Volcán de Pacaya. También ha impartido cursos a nivel de la ciudad capital para dependencias gubernamentales y centros educativos públicos y privados.

A pesar de los esfuerzos mencionados, en organización y capacitación, éstos son aislados y la gran mayoría de la población está fuera de dichos programas.

Para abarcar a la población en general los programas de organización social y capacitación deben ser dirigidos desde un nivel superior dentro de la administración pública, que permita la participación de todos los sectores. Aparte, la capacitación debe comprender las diferentes etapas del desastre, o sea antes, durante y después de la ocurrencia del fenómeno que lo ocasione.

Para fines de la organización social es recomendable utilizar el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ya que a través de ellos se pretende dar acceso a la toma de decisiones a la población y también a los grupos organizados provenientes de las entidades de carácter social y empresarial.

Actualmente no se puede considerar el Sistema como instrumento orientado en la línea de prevención y mitigación de desastres, por lo que debería comenzarse por implementarlo en este campo.

Para que las dependencias relacionadas con la formación y capacitación puedan participar con más eficiencia deben realizar adecuaciones curriculares en sus programas de estudio. Esta situación debe darse sobre todo en el Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y el Ministerio de la Defensa Nacional.

También existen otras instituciones como el Instituto Nacional de Cooperativas-INACOP- que albergan en su seno grupos organizados que no reciben una formación formal dirigida a la prevención y mitigación de desastres y que son utilizables para este fin.

### **5.3. Los aspectos legales**

Actualmente existen una serie de leyes, decretos, normas y reglamentaciones relacionadas con la prevención y mitigación de desastres, aunque las mismas se encuentran dispersas.

Creemos que debe completarse la recopilación y selección de normas legales existentes, relacionadas con el tema de la prevención y mitigación de desastres, para luego ordenarlas y sistematizarlas por áreas o campos específicos.

El propósito sería lograr que la legislación vigente permita la generación, en el futuro, de un cuerpo legal armónico y coherente, de tal manera que propicie el desarrollo sostenido de los recursos naturales, a la vez que tienda a equilibrar los sistemas sociales y el entorno natural o físico del hombre.

Para ello habría que implementar un departamento específico adscrito a la dependencia que tenga más ingerencia en la prevención y mitigación de desastres, con facultades incluso de proponer iniciativas de ley al Ejecutivo.

Actualmente, según la Constitución, al Congreso compete decretar, reformar y derogar leyes. Asimismo, los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos y el Tribunal Supremo Electoral, tienen iniciativa para la formulación de leyes.

Sin embargo, son varias las dependencias que pueden trabajar en esta actividad, cada una en su campo específico, así por ejemplo:

- Dentro del campo de la reglamentación y normatividad sobre la construcción y la fabricación de materiales pueden trabajar la Municipalidad de Guatemala, el Ministerio de Economía, a través de COGUANOR y el Ministerio de Comunicaciones.
- Por excelencia al Ministerio de Educación le corresponde la tarea de reglamentar lo referente a la educación y capacitación.

- En aspectos de infraestructura, transporte y comunicaciones el responsable es el Ministerio de Comunicaciones.
- Salud y alimentación están en el ámbito de los Ministerios de Salud y de Agricultura, respectivamente.

#### **5.4. Los aspectos institucionales**

Actualmente, la organización del sector público no permite una coordinación adecuada en función de la prevención y mitigación de desastres.

Es típico observar que varias instituciones hacen exactamente lo mismo, cada quien trabajando por su cuenta. Para tener una integración del trabajo en la mitigación de desastres debe hacerse de una manera incorporada y racional. Una de las tareas más complejas será una eficiente organización institucional.

La estrategia estaría orientada no a crear nuevos entes administrativos, sino a reforzar la coordinación interinstitucional, definiendo y estableciendo las funciones y roles institucionales en el campo de la prevención y mitigación.

La idea será ampliar las tareas de entidades como la Comisión Nacional de Medio Ambiente, el Comité de Reconstrucción Nacional, el Comité Nacional de Emergencia, el INSIVUMEH y el Sistema Nacional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Es importante aprovechar la estructura administrativa del Sistema Nacional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para canalizar las acciones que corresponden a la población, promoviendo dentro de los planes nacionales de desarrollo y de ordenamiento territorial la inclusión de los aspectos relativos a la prevención, atención y mitigación de desastres.

De esta manera se estaría promoviendo que el campo de la prevención y mitigación no caiga en el campo de la esfera particular de una o varias entidades sino, sea un elemento conceptual de la estructura y funcionamiento del aparato del Estado y de presencia activa, en la dinámica de la sociedad en conjunto.

En materia de participación global y sectorial se desarrollaría un sistema de planificación, liderado por el Consejo de Planificación Económica que incorpore a todas y cada una de las Unidades Sectoriales de Planificación de los distintos ministerios.

El segundo aspecto es el de los organismos no gubernamentales sean nacionales o de fuera del país. En materia de atención de desastres el país cuenta con la experiencia de 1976, habiéndose demostrado una alta capacidad en el manejo de dichos recursos, con reconocimiento internacional a través de los mismos participantes.

De tal manera, el Comité de Reconstrucción Nacional, como coordinador de actividades en 1976, cuenta con una unidad para canalizar la cooperación nacional e internacional en el campo de la reconstrucción.

Sobre esta materia podemos asegurar que no se cuenta con un sistema que integre las acciones de las organizaciones no gubernamentales dentro de una política del Estado para la mitigación de desastres, dándose en consecuencia respuestas coyunturales.

Por lo tanto, es indispensable, en primera instancia, la creación de un sistema que permita una planificación adecuada en este sentido, en donde se involucre a las dependencias de decisión del Estado, pudiendo ser el Consejo de Planificación Económica el coordinador de dicha actividad.

#### **5.5 El Presupuesto Nacional y la asignación de recursos**

Actualmente, dentro del presupuesto nacional no existe una asignación específica de recursos para la prevención y mitigación de desastres y difícilmente se pueda considerar en las condiciones actuales debido a la inexistencia de un plan nacional.

Al existir una coordinación para la prevención y mitigación de desastres a nivel institucional será el Organismo Ejecutivo el que incluiría los recursos necesarios dentro del Presupuesto Nacional mediante una propuesta del Consejo Nacional de Planificación Económica.

De esta manera el Consejo tendría que conocer el Plan Nacional de Atención de Desastres para saber la inversión requerida en los programas a desarrollar por cada dependencia.

#### **5.6 Uso del suelo y organización de asentamientos humanos**

La cuestión del uso del suelo y de la organización de los asentamientos humanos es otro de los aspectos no coordinados dentro de la estructura institucional actual.

La prevención y mitigación de desastres debe ser parte integral de los asentamientos humanos, los que a su vez son constituidos por una serie de factores de tipo social, económico y del entorno natural, de donde su planificación debe ser producto de una política nacional de desarrollo que incluya un Plan Nacional de Atención de Desastres.

Uno de los propósitos de un Plan Nacional de Atención de Desastres debe ser la de proporcionar los instrumentos para reducir los efectos de los desastres en los asentamientos humanos a las entidades responsables de ello, como la Secretaría de Planificación Económica, el Comité Nacional de Emergencia, las Municipalidades

del país, entidades bancarias responsables del desarrollo y construcción de proyectos habitacionales, las universidades del país, el Comité de Reconstrucción Nacional, etc.

Sobre todo, las instituciones financieras deben y pueden exigir el cumplimiento de requisitos en el desarrollo de proyectos habitacionales.

### **5.7 La protección ambiental**

El Estado ha promovido la protección ambiental a través del Ministerio de Salud y últimamente por intermedio de la Comisión Nacional de Medio Ambiente, entidad creada especialmente con este propósito.

Los planes de protección ambiental deben de provenir de estudios de impacto ambiental realizados por científicos y técnicos idóneos y debe de exigirse la voluntad política de aplicar efectiva y eficazmente sus resultados a través de normas y leyes.

En este campo de la conservación del medio ambiente deben ampliarse las funciones asignadas a CONAMA, sobre todo en la capacidad de controlar y ejecutar programas conjuntamente con otras dependencias.

### **5.8 Inventario de recursos**

De los recursos utilizables para la atención de desastres, según la estructura institucional actual, corresponde al Comité Nacional de Emergencia el hacer los inventarios pertinentes.

Sin embargo, por la naturaleza de su función, atender emergencias, el CONE atiende menos lo relativo a la prevención y mitigación. Es en este campo que dependencias como el CONE necesitan una revisión de las funciones que le han sido asignadas ya sea para que profundice en su campo específico de acción o bien se amplíe el mismo.

Si el CONE hace funcionar los comités locales de emergencia puede conjuntamente con las municipalidades atender la ejecución de un plan para inventariar los recursos para una eficaz atención de desastres.

### **5.9 Programas de monitoreo**

Actualmente los programas de monitoreo que se llevan a cabo en Guatemala, relacionados con la prevención y mitigación de desastres, los realiza el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología -INSIVUMEH-, dependencia del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas.

Dos campos son cubiertos, la sismología y vulcanología y la hidrometeorología. La observación constante de la actividad sísmica y sobre todo la de los volcanes activos es con fines de alerta y evacuación. Las actividades hidrometeorológicas se realizan con fines de la navegación aérea y son aprovechados para emitir alertas ante posibles fenómenos que afecten el país.

Las actividades realizadas por INSIVUMEH deben ser ampliadas y la información debe ser utilizada en planes concretos de prevención y mitigación que integre efectivamente a otras dependencias como el CONE, CRN, etc.