



3 AVANCES DESPUÉS DE MITCH

3.1 POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y PLANES SECTORIALES

Todos y cada uno de los sectores sociales y económicos formularon y pusieron en marcha estrategias y planes de reducción de vulnerabilidades, gestión del riesgo para proteger a la Población, Producción, Infraestructura, Medio Ambiente, Salud, Seguridad Alimentaria, Nutricional, Educación, Vivienda y Asentamientos Humanos, Agropecuario, Industrial, Transportes, Energía y Medio Ambiente.¹

3.1.1 Avances

Para definir estrategias y planes sectoriales orientados a la prevención y mitigación de daños causados por la Tormenta Tropical Mitch fue necesario analizar los resultados del análisis de impactos durante y posteriores al paso de la tormenta. A continuación, se describe las políticas y estrategias vigentes, por cada sector, muchas de esas políticas y estrategias no son producto de Mitch, sino más bien producto de los procesos del país en la búsqueda del desarrollo. Lo que sí es atribuible a Mitch, es la inclusión del componente gestión de riesgo en dichas políticas, lo cual constituye un avance en materia de prevención de riesgos.

a Reducción de la pobreza

Un concepto clave para la reducción de la vulnerabilidad social, es el planteamiento de estrategias solidarias con los guatemaltecos afectados por la exclusión, la marginación y la discriminación, orientación materializada en ámbitos específicos como el fiscal, el desarrollo rural, el combate a la corrupción, la educación, entre otros. Se trata de proponer acciones para el pueblo empobrecido, marginado y excluido de los beneficios del crecimiento económico y la participación.

Un deber y una deuda de solidaridad del Estado y la sociedad guatemalteca se encuentran en la extendida pobreza en que viven millones de connacionales. Por ello el gobierno se propuso diseñar e impulsar una **Estrategia de Reducción de la Pobreza** que plantea crear oportunidades para los pobres, en producir, emprender y contribuir al desarrollo, con el apoyo de la comunidad internacional, se buscó desarrollar una estrategia para la reducción de la pobreza considerando la promoción del desarrollo humano integral y las necesidades específicas de cada conglomerado, arrancando con un diseño base de enfoque nacional, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) desarrolló el ejercicio de consulta más amplio y profundo impulsado hasta ahora, que abarcó a 135 municipios, para lograr que la estrategia tuviese en cuenta las realidades regionales, departamentales y municipales, recogiendo el sentir y las demandas de las comunidades pobres, de este modo se sientan las bases de una política de Estado, que trasciende al gobierno que concluye.

Tanto en las estrategias de reducción de la pobreza municipales, departamentales como en la nacional se consideró la reducción de vulnerabilidad a desastres naturales como un tema transversal, partiendo del Marco Estratégico para la

¹ Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica. Declaración de Guatemala II. Octubre 1999.



Reducción de la Vulnerabilidad y Desastres en Centroamérica, suscrito en 1999. En el documento de orientaciones generales para la formulación de las estrategias se requiere que los planes y programas globales y sectoriales de desarrollo introduzcan los elementos de prevención y mitigación que sean requeridos para reducir la vulnerabilidad de los sectores sociales y productivos, la infraestructura, y el medio ambiente, a los niveles local, nacional y regional. Igualmente, será indispensable dotar a los organismos respectivos de los recursos humanos, técnicos, científicos y financieros necesarios para la detección, el seguimiento o monitoreo, y el pronóstico oportuno de las amenazas naturales.

b Vivienda y asentamientos humanos

La SEGEPLAN con el concurso de diferentes actores, tanto del sector público como de la sociedad civil aprueba en 2002 la **Política de Desarrollo Social y Población** que integra cinco ejes: salud, educación, empleo, migración, comunicación social y riesgo a desastres. Esta Política en su conjunto incluye medidas del Organismo Ejecutivo, con el fin de crear y promover las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que faciliten el acceso de toda la población a los beneficios del desarrollo en condiciones de igualdad y equidad de acuerdo con la dinámica y características propias de la población guatemalteca presente y futura, es el reflejo de la voluntad del país expresada en objetivos y acciones del gobierno en respuesta a las necesidades que plantea el volumen, estructura, crecimiento y distribución de la población en el territorio nacional, no propone de manera aislada o con propósitos limitados, circunscribirse sólo al marco puramente demográfico, sino que propone que las políticas nacionales de desarrollo económico modifiquen las relaciones sociales, culturales, económicas y así mejorar las condiciones de vida de toda la población.

En el componente de riesgo a desastres, la política plantea el problema que el riesgo a desastres se manifiesta en forma más evidente en el Área Metropolitana de Guatemala (FLACSO, 2002; UNICEF, 2001), donde la población está expuesta a consecuencias graves debido a la alta densidad de población, crecimiento demográfico acelerado, escasa planificación de los asentamientos humanos, concentración de las actividades productivas, severa limitación de recursos y ausencia de preparación y protección social para evitar, mitigar y afrontar los desastres. Municipios como Mixco, Villa Nueva y Palencia se han convertido recientemente en enormes suburbios, con zonas residenciales de distintos estratos económicos, pero con crecimientos desmedidos y descontrolados, imponiendo una demanda excesiva sobre los recursos naturales, como las fuentes de agua potable, los bosques y sobre la infraestructura vial, telecomunicaciones, agua potable, drenajes, que han agotado su capacidad de absorber las demandas de estos municipios.

Para responder ante esta problemática, se generaron dos instrumentos de política con propósitos claramente definidos: el Programa Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante desastres, la Estrategia de Protección Social para la población en caso de desastre y calamidad pública: El primero busca prevenir y reducir el riesgo a desastres de la población, el segundo persigue rehabilitar, reconstruir y dar respuesta en caso de presentarse un desastre, por medio de acciones que involucren la gestión de riesgo e incrementen la capacidad de respuesta ante una calamidad, ambos programas se enfocan en especial, a la que habita en asentamientos humanos precarios y amenazados por fenómenos naturales y socio-naturales.



Para el sector vivienda fue formulada en 2001 la **Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos** cuyo objetivo fundamental es construir las bases que permitan de forma sostenida, a corto y mediano plazo, elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de todos los guatemaltecos y guatemaltecas, especialmente los más pobres y excluidos en cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Dicha política se encuentra en el nivel de formulación ya que aún está pendiente de aprobarse en el Gabinete Social de Gobierno. Cabe destacar que, una de las deficiencias del sector vivienda en Guatemala es que, a través de la historia, no se ha logrado diseñar y aplicar una política de vivienda de largo plazo, y los programas y proyectos han dependido de los recursos provenientes de organismos financieros internacionales, canalizados a través del Ministerio de Finanzas Públicas. Internamente, no se ha dispuesto de suficientes recursos para canalizarlos, en forma continua y creciente, a proyectos de vivienda popular.

Por otro lado, la mayor parte de la población afectada corresponde a grupos de bajos ingresos, para quienes las condiciones de riesgo a desastres se incrementan por la ubicación de asentamientos humanos en lugares inapropiados, con acceso limitado a una infraestructura sanitaria, así como, a los servicios básicos como el agua y sistemas de eliminación de excretas. En tal sentido, la propuesta de política de vivienda está orientada: a la población en condiciones de extrema pobreza, que habita en zonas precarias y de alto riesgo a la población, que aunque vive en condiciones de pobreza, tiene cierta capacidad de ahorro y que con el apoyo del Estado puede encontrar en el mercado una solución habitacional o mejora de la vivienda y a la población con capacidad de ahorro.

c Ambiente

Conscientes que más allá de las amenazas presentes en el territorio guatemalteco, los rápidos procesos de transformación ocasionados en los ecosistemas, tipificados por la deforestación comercial y de subsistencia, a raíz de la transformación del uso agrícola del suelo, particularmente en las zonas de trópico húmedo, han conducido a una aceleración en los procesos de erosión, pérdida de nutrientes, evapotranspiración y sedimentación fluvial con notorios impactos en términos de incidencia creciente de las amenazas. La influencia de la acción humana en la generación de amenazas también se manifiesta en el aumento de los procesos de urbanización, ligado a contaminaciones de aire, agua y tierra, de explosiones a raíz de “accidentes” o fallas tecnológicas.

En este contexto, se hace necesario impulsar el desarrollo sostenible, para lo cual es necesario crear y consolidar una cultura ambiental que se manifieste en todas las actividades de la población. Esta cultura implica el fomento y consolidación de valores ambientales en el trabajo cotidiano de todos, tendientes a la protección y restauración del ambiente, así como al aprovechamiento racional de los recursos naturales y en general, a la búsqueda comprometida del mejoramiento constante de la calidad de vida de todos los habitantes del país. En consecuencia, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) hizo indispensable la aprobación de la **Agenda Estratégica Nacional Ambiental y de Recursos Naturales 2000-2004**, un componente de la estrategia lo constituye la reducción de impactos y riesgos ambientales, considerándose que las actividades productivas que impliquen altos riesgos requerirán del cumplimiento de normas técnicas de seguridad y de operación así como caracterizar las zonas de alto riesgo en áreas metropolitanas y ciudades fronterizas para el diseño de programas especiales de contingencia.



Otros esfuerzos del MARN en esta materia lo constituyen los avances en la socialización de la **Política Marco de Gestión Ambiental**, así como las propuestas de política para el manejo integrado de recurso hídrico, recursos costero marinos, cuencas hidrográficas, para el manejo y conservación del recurso suelo, comercio y ambiente, educación ambiental e investigación, producción limpia, manejo de desechos sólidos y líquidos, género, multi e interculturalidad, esta última tiene el objetivo fundamental de fortalecer la implementación de la política marco, mediante acciones e instrumentos de transversabilidad sectorial, con aplicabilidad específica en el tema ambiental.

d Agropecuario

Los recursos naturales renovables, se han deteriorado rápidamente en las últimas tres décadas, como resultado de la interacción de varios factores: la pobreza, la utilización de procesos de producción altamente perjudiciales al entorno natural, la falta de incorporación de criterios de conservación ambiental en las inversiones productivas y la falta de conciencia ambiental generalizada. Esto aunado a otros factores exógenos, ha provocado la deforestación, la cual se estima en 90,000 hectáreas anuales; la erosión del suelo que alcanza hasta las 1,100 Ton/Ha/año en ciertas áreas del país; la pérdida de la biodiversidad, y la contaminación causada por el uso inadecuado de agroquímicos, residuos industriales y domésticos.

Es menester mencionar una amenaza que poco a poco va tomando más relevancia: el cambio climático, la conjunción de una reducción en la disponibilidad de lluvia, junto con una notable disminución en la disponibilidad de caudales superficiales y subterráneos de agua, se ve reflejada en una situación de sequía estructural o agrícola, como resultado, los efectos inducidos por estos procesos de variabilidad climática inciden en numerosos aspectos de la vida económica y social del país, estos efectos se hacen sentir en la agricultura, la industria, la escasa disponibilidad de agua, el brote de enfermedades, el comercio, el turismo, la fauna salvaje, los incendios forestales y de matorrales, los recursos energéticos, entre otros y se convierte en un problema de incidencia general y multisectorial.

Para apoyar las medidas efectivas frente al problema de lluvias irregulares y para apoyar las acciones tomadas por las autoridades de gobierno, ha sido necesario disponer de una **Política Agropecuaria 2000-2004** cuyo objetivo central es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural en general, con base en sistemas productivos compatibles con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables y la participación equitativa de todos los actores que contribuyen al desarrollo del sector agropecuario. Ver en El anexo No 1, los objetivos específicos de esta política que tienen relación con la disminución de la vulnerabilidad.

Respecto al sector forestal, la desvalorización de los bosques es tal vez uno de los efectos negativos más significativos heredados de la antigua política agraria y sectorial, lo cual provocó la destrucción del recurso, pérdida de biodiversidad y pérdida de competitividad del sector. Por ello la revalorización de los bosques y su transformación hacia un sector dinámico generador de empleo y divisas, es un impacto importante a alcanzar con la implementación de una **Política Forestal** que plantea como objetivo el implementar los beneficios socioeconómicos de los bienes y servicios generados de los ecosistemas forestales y contribuir al ordenamiento territorial en tierras rurales, a través del fomento del manejo productivo, de la



conservación de la base de recursos naturales, con énfasis en los forestales y los recursos asociados como la biodiversidad, el agua y los suelos; incorporando cada vez más la actividad forestal a la economía del país en beneficio de la sociedad guatemalteca

La Política Forestal considera los siguientes factores:

- promueve la conservación y producción de bosques naturales estableciendo la estrategia: conservar, restaurar, producir, amortiguar
- establece una estrategia de ejecución conjunta con otras instituciones del estado vinculadas en ese momento a los recursos naturales renovables, siendo estas el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)
- valoriza el vínculo forestal-hidrológico
- busca la creación de bienes y servicios con énfasis en los recursos forestales y agroforestales. Ver en el anexo No. 2 los objetivos específicos de la Política Forestal que tienen relación con la disminución de la vulnerabilidad.

En el año 2000 se elabora el primer **Plan de Emergencia por Desastres Naturales** del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, mediante el cual se pretende disminuir la vulnerabilidad del sector agropecuario ante un alto grado de amenazas naturales e inducidas, presentes en el territorio nacional. El plan fue generado por el Programa de Emergencia por Desastres Naturales (PEDN/MAGA/BID), coordinado por la Unidad de Políticas e Información Estratégica (UPIE) y contó con el apoyo de la Unidad de Operaciones Rurales (UOR), así como otras unidades y proyectos del Ministerio, habiéndose presentado a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED). Dicho plan posteriormente a su ejecución, fue reformulado, realizado réplicas en las 22 coordinaciones departamentales del MAGA.

e Industrial

La Coordinadora de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) que representa al sector organizado presentó en octubre 2003 el **Plan Kab'awil** (que en idioma maya significa una visión) cuyo objetivo es activar la economía nacional y reestructurar el esquema laboral vigente. Los retos del plan son: la inserción en la economía global en un marco de competitividad, reducción de la pobreza creando oportunidades y una mejor calidad de vida, crecimiento sostenido promoviendo una economía de mercado, estado de derecho democrático, que mantenga la estabilidad de la sociedad, fortalecer la familia y recuperar los valores en un marco de justicia, solidaridad, bien común y libertad.

f Transporte y comunicaciones

El sector transporte es clave para alcanzar las metas de desarrollo integral, coadyuvando al crecimiento económico, la integración física de territorio y la satisfacción de las necesidades de locomoción de la población. Por medio de la infraestructura física y la prestación de los servicios de transporte se fortifican las actividades económicas (producción, distribución e intercambio de bienes y servicios) coadyuvando al desarrollo del comercio interno y externo en beneficio de toda la ciudadanía. Otro sector vinculado al transporte es el de comunicaciones es una de las grandes áreas de acción de la administración pública y comprende todos aquellos servicios que facilitan el intercambio de ideas y de información entre diferentes entidades, este sector no cuenta con una política definida.



Los servicios de comunicaciones, constituyen un elemento estratégico para el desarrollo integral del país, participan en la vida económica, social y cultural mediante la prestación de servicios que constituyen elementos básicos para las operaciones económicas, son los medios más ágiles y confiables de comunicación y por lo tanto contribuyen a la eficiencia y la productividad del país, por su versatilidad y dinamismo contribuye fuertemente a las transacciones comerciales, tanto al interior del país como con el extranjero.

Después de la experiencia vivida durante y después del paso de la tormenta tropical Mitch, el Departamento de Gestión Ambiental de la Dirección General de Caminos realizó un análisis de los impactos ambientales a través de la identificación de los mismos durante y después de la tormenta. Al realizar dicho análisis se hicieron algunas recomendaciones para disminuir los impactos ambientales sobre la infraestructura vial, las que dieron origen a las estrategias .

Posteriormente, fue elaborado un plan de contingencias de desastres, con el objetivo de mantener transitable la red vial nacional en el menor tiempo posible, en vista que el sub-sector transporte por carretera, es amenazado principalmente por las lluvias intensas, actividad volcánica, sismos y deslaves. De igual forma, se cuenta con respuesta temprana el cual es manejado directamente por la División de Mantenimiento. La pérdida de puentes creó la necesidad de formular un Plan Alternativo de Circulación Vial aprobado por la Dirección General de Caminos y la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL) para mantener rutas alternas en condiciones de transitabilidad que permitan movilizar el tránsito a los diferentes lugares del país.

Asociado al sector transporte se encuentra el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) que tiene como finalidad principal ejecutar las actividades y prestar los servicios a instituciones nacionales e internacionales que en materia de sismología, vulcanología, meteorología e hidrología y disciplinas conexas, le sean requeridas, de manera general el Instituto realiza actividades de producción y difusión rutinaria, periódica y oportuna de datos e información sismológica, vulcanológica, meteorológica e hidrológica de todo tipo y en todas las escalas espaciales y temporales que le es posible obtener con la tecnología disponible instalada en las correspondientes estaciones.

g Educación

En 1996, los Acuerdos de Paz establecieron un curso definido hacia la reforma del sistema educativo nacional, si hay educación, hay desarrollo, si hay desarrollo hay reducción de riesgos. La educación debe contribuir decisivamente a superar el atraso, medido por el índice de desarrollo humano uno de los peores del mundo y expresado en el elevado índice de analfabetismo del 2000 (45.0 por ciento).

De ahí el énfasis en la **Campaña Nacional de Alfabetización**, concebida en términos tales como una expresión de solidaridad de la población estudiantil hacia quienes tuvieron vedadas las oportunidades de acceso a la educación, el propósito fue reducir al menos en 50.0 por ciento la tasa de analfabetismo, al mismo tiempo que se continuaron los esfuerzos por ampliar la cobertura educativa, especialmente en la escuela primaria, evitando de este modo la reproducción del analfabetismo.

En el impulso de la **Reforma Educativa**, el propósito fue incorporar a toda la sociedad, promoviendo la participación del sector privado, de las iglesias y las



organizaciones no gubernamentales, la reforma contempla, la actualización y adecuación de los contenidos curriculares a las necesidades de la reconciliación nacional, la democracia y la conformación de un Estado plurilingüe, multicultural y multiétnico. También se propuso hacer de la profesionalización del magisterio un proceso ampliamente participativo, los postulados de esta reforma están incluidos en cuatro ejes principales: a) unidad en la diversidad, b) vida en democracia y cultura de paz, c) desarrollo integral sostenible y, d) ciencia y tecnología.

Con el propósito de promover una cultura para la reducción del riesgo a desastres se propuso ante la Comisión de Reforma Educativa la inclusión del tema de Gestión del Riesgo en la Currícula Educativa del Nivel Primario, esto como resultado de un esfuerzo interinstitucional entre CARE, CRS, Cruz Roja, Cuerpo de Paz y OFDA, y liderado por la CONRED.² Asimismo, la actual propuesta curricular propone desarrollar competencias cognitivas, afectivas y psicomotoras en los ciclos, etapas, área del conocimiento y en los mismos ejes curriculares. Para que esto se concrete en el aula, hace falta contribuir con procesos educativos “innovadores” y, llevarlo a la práctica para que se evidencien los efectos en las conductas de la nueva sociedad guatemalteca, especialmente para generar una cultura democrática y participativa, orientada hacia un desarrollo sostenible, que se base en el análisis de vulnerabilidades ante las amenazas naturales, socio naturales y antropogénicas. Hasta el momento el currículo que incluye el tema de Gestión del Riesgo, se ha socializado con los líderes nacionales magisteriales, quienes manifestaron continuar en este proceso y solicitaron trasladar la misma información recibida mediante un acompañamiento técnico del Ministerio de Educación.

La CONRED en el proceso descrito cumplió con su papel de coordinadora e incidió en cuatro componentes fundamentales:

1. Verificación de las competencias de área y las competencias de los ejes para que tuvieran incidencia formativa y adquirir una cultura de manejo y gestión de riesgo, transmitida a través del currículo.
2. Proponer un currículo centrado en competencias de área y de ejes para el nivel de educación media.
3. Incidir en el enfoque de contenido de los libros de texto, lo que permitirá concretar el currículo en el aula.
4. Crear un módulo de formación para docentes que permita desarrollar las competencias de áreas y ejes integrados a la propuesta del Ministerio de Educación, con el objetivo de incidir en el manejo metodológico del enfoque de manejo y gestión de riesgo propuesto por el grupo consultor.

² La experiencia de acompañar el proceso de inclusión del tema de Gestión del Riesgo en la currícula educativa del Ministerio de Educación, surge como una apertura de este organismo gubernamental que permitió aportar mayores elementos que enriquecieran la Reforma Educativa del país. Además este esfuerzo interinstitucional sirve para demostrar que se puede tener la capacidad de coordinar y unir los criterios que redunden en el tema de gestión del riesgo. La coordinación nació y fue favorecido por la integración de las diferentes agencias de desarrollo que manejaron fondos del Proyecto Iniciativa Centroamericana de Mitigación –CAMI- (CAMI, se encuentra trabajando en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), y que se acercaron a la CONRED que tuvo a bien dar la apertura para trabajar en equipo.



En la medida que se han integrado las propuestas al actual currículo, se ha incidido además, en el proceso de contextualización sociolingüística, situación que garantiza la concreción curricular e inclusión de la gestión del riesgo.

La CONRED y las organizaciones sociales han asumido la estrategia de desarrollar sus propuestas dentro del actual enfoque de trabajo del Ministerio de Educación, lo que ha favorecido su inclusión ³

Por otro lado, con el propósito de fomentar y favorecer la vocación profesional para la preparación de especialistas en el tema de reducción de riesgos fueron impartidos: Cursos de postgrado en Evaluación y Gestión de Riesgos de la Facultad de Arquitectura, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en los meses de junio a Noviembre de 2003, se imparte en la Universidad de San Carlos de Guatemala, el curso de post grado, Especialización en Desastres y Desarrollo. Esto es realizado por la Comisión de Desastres de la USAC, con el aval académico de la Facultad de Ingeniería y a través de la CESEM⁴ y con participación de 40 estudiantes de carreras de diferentes organizaciones e instituciones. El slogan del curso es "Hacia la construcción de una sociedad segura", que tiene como preocupación la formación integral y con visión multiprofesional para un abordaje de la realidad compleja relacionada a los desastres y el desarrollo.

Además, la Universidad de San Carlos de Guatemala realiza la introducción de contenidos en desastres en el currículo de la Facultad de Ciencias Médicas, en el mes de octubre de 2002, esto con el apoyo de la Organización de la Salud, se realizó un taller en que se identificaron contenidos relacionados con desastres. Estos contenidos se introdujeron en toda la carrera en el curso de Salud Pública.⁵

En la región de las Verapaces, como parte de un Convenio Marco, firmado entre la **CONRED, USAC y CARE**, se desarrolla desde septiembre a noviembre de 2003, el Programa de Formación de Promotores en Desarrollo Rural y Gestión del Riesgo, a nivel de diplomado, dirigido a Técnicos Municipales que integran las Oficinas Municipales de Planificación (**OPM**). Los docentes y autoridades del Centro Universitario del Norte (**CUNOR**) de la Universidad de San Carlos, USAC, el facilitan las instalaciones y el equipo el equipo necesario, el propósito de este diplomado es fortalecer capacidades técnicas en planificación del desarrollo con el enfoque de Gestión del Riesgo.⁶

h Salud

La salud de la población es precaria, así lo demuestra el panorama epidemiológico de Guatemala, este último registra que las principales causas de morbilidad y mortalidad, que afectan a la mayoría de guatemaltecos, son las mismas que afectan a la población pobre de otros países: enfermedades diarreicas e infecciones

³ Esta coordinación nació y fue favorecido por la integración de las diferentes agencias de desarrollo que manejaron fondos del Proyecto Iniciativa Centroamericana de Mitigación –CAMI- (CAMI. se encuentra trabajando en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), y que se acercaron a la CONRED que tuvo a bien dar la apertura para trabajar en equipo.

⁴ Centro de Estudios Superiores de Energía y Minas

⁵ USAC

⁶ Este diplomado cuenta con la participación de 40 personas. La organización de este programa se contó con la coordinación de la Gobernación Departamental y los Alcaldes Municipales de los municipios de Alta Verapaz.



respiratorias agudas, ambas prevenibles a bajo costo, asociadas con un ambiente precario y bajos niveles educativos.

De acuerdo al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) la tasa bruta de mortalidad en 2000 fue de 4.72 defunciones por mil habitante; la mortalidad infantil fue de 49 niños de mil nacidos vivos, la mortalidad materna fue de 153 mujeres por cien mil nacidos vivos (de acuerdo a cifras proporcionadas por el Programa de Salud Reproductiva, del MSPAS). En el caso de la población adulta, las dos principales causas de muerte, tanto para hombres como para mujeres, son las enfermedades respiratorias y la diarrea. Sin embargo, la tercera causa de muerte en los hombres es el homicidio, y en las mujeres la desnutrición.

En este contexto, la tarea principal del MSPAS en el cumplimiento del **Plan Nacional de Salud 2000-2004**, es su papel rector en el proceso de atención para mejorar los niveles de salud y bienestar de la población guatemalteca, con especial énfasis en los grupos de mayor postergación, riesgo biológico y social. En dicho plan se incluye el componente de gestión de riesgo, el cual es manejado por la Unidad de Gestión de Riesgo de ese ministerio, que dentro de sus logros se cuenta la validación y socialización del **Plan Nacional para la Atención de Emergencias, Contingencias y Desastres**.

i Energía

El Ministerio de Energía y Minas (MEM), dentro del nuevo contexto de desarrollo del país, es el órgano del Estado responsable de formular y coordinar las políticas, planes de estado, programas indicativos relativos al sector energía (subsector eléctrico, subsector hidrocarburos y subsector biomasa) y al sector minero. Dentro de este contexto, el **Plan Indicativo del Subsector Eléctrico** ha sido elaborado para cumplir con los siguientes objetivos: a) guiar al subsector a ser uno de los ejes fundamentales para el desarrollo económico, social y ambiental del país, b) servir de instrumento orientador de las decisiones de la inversión pública y privada, nacional e internacional.

Los ejes de acción de dicho plan son: características de la Coordinadora de Electrificación Rural (**CODERURAL**) los alcances y proyectos regionales contemplados en el fideicomiso de administración Instituto Nacional de Electrificación (**INDE**); obras rurales del Occidente y Oriente; directrices del Estudio de Estrategia para la Expansión de la Electrificación Rural en Guatemala. Además expone los objetivos generales y específicos de los ejes de acción para la promoción de las energías renovables es decir, el Centro de Información y Promoción de las Energías Renovables, el Fondo de Financiamiento de Energías Renovables y la propuesta de una Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energías Renovables, se resalta como aspecto importante el atender las recomendaciones relativas al cambio climático considerando el ámbito económico regional y el entorno internacional.

j Alimentación y nutrición

La vulnerabilidad nutricional, resultante de la incapacidad de las familias de satisfacer adecuadamente su alimentación, es un fenómeno determinado principalmente por la pobreza en términos generales y particularmente por la pobreza extrema. En un enfoque amplio, lo normal es analizar la situación de los factores de riesgo de la inseguridad alimentaria nutricional, sin embargo, en este



inciso solamente se hará una breve descripción de la situación nutricional, medida desde ciertos indicadores utilizados comúnmente para este propósito.

La información reciente más completa con que se cuenta, en términos de cobertura y detalle geográfico, es el Segundo Censo Nacional de Talla de Escolares (2001), el cual refleja la situación en cuanto a la desnutrición conocida como crónica. Asimismo, la información del Censo de Talla de Escolares, que se detalla en el ámbito municipal, muestra en primer lugar que el promedio nacional de retardo en talla alcanza el 49 por ciento, lo cual es un claro indicador de la amplitud del problema.

En la Política Agropecuaria 2000-2004, se incluye como área de trabajo prioritaria, la **Política de Seguridad Alimentaria**, la cual se orienta a garantizar la producción, el abastecimiento sostenible, el acceso adecuado y la creación de condiciones nutricionales favorables para el consumo de alimentos básicos. El Plan Nacional de Salud 2000-2004, de igual forma, presenta como componente el tema de seguridad alimentaria y nutricional.

En 2002 por medio del Acuerdo Gubernativo 55-2002, se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**CONSAN**). A partir de su plan estratégico, el CONSAN diseñó y coordinó la ejecución de cinco programas integrados de trabajo: alimentación escolar, producción y disponibilidad comunitaria de alimentos, educación para el trabajo, salud comunitaria, sistema de información para la seguridad alimentaria y nutricional.

En cuanto al Programa de Alimentación Escolar, en el tercer año de gobierno había previsto la incorporación de los siguientes componentes: almacenamiento y conservación de granos básicos, procesamiento, conservación de frutas y hortalizas.

3.1.2 Impacto y Efectividad de las Políticas y Estrategias

Como se ha podido observar en el apartado anterior, existen importantes iniciativas de políticas a seguir en la mayoría de temas sectoriales, pero no todas se han concretado en políticas aprobadas, mucho menos ejecutadas por parte del Estado, las políticas en marcha no cuentan con suficientes recursos humanos y financieros para ejecutarse satisfactoriamente.

Se ve una inclusión notoria de la variable riesgo en la mayoría de políticas y planes formulados (concretamente las políticas de: población y desarrollo, alimentaria y nutricional, vivienda y asentamientos humanos, los planes y estrategias de: salud, ambiente, recursos naturales y reducción de la pobreza).

3.1.3 Aspectos legales

En Guatemala se habían privilegiado las políticas de atención a la emergencia y de asistencia a la población en caso de desastre, las cuales fueron conducidas institucionalmente desde 1969 por el Comité Nacional de Emergencia (CONE), adscrito al Ministerio de la Defensa Nacional hasta 1996, es precisamente en 1996, cuando por medio del Decreto número 109-96 del Congreso de la República se crea la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), y la subsiguiente emisión del reglamento de dicha ley (Acuerdo Gubernativo 443-2000), el principal instrumento de coordinación interinstitucional es el Plan Nacional de Respuesta, que instituye el Centro de Operaciones de Emergencia (COE).



a Leyes

El objeto del decreto Ley 109-96 es: crear la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados, con el propósito de prevenir, mitigar, atender y participar, en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres, cuya finalidad es a) establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinadora interinstitucional en todo el territorio Nacional, b) organizar, capacitar y supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres con acciones claras durante y después de su ocurrencia, a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios; c) Implementar en las instituciones públicas su organización, políticas y acciones para mejorar la capacidad de su coordinación interinstitucional en las áreas afines a la reducción de desastres de su conocimiento y competencia e instar a las privadas a perseguir idénticos fines; d) elaborar planes de emergencia de acuerdo a la ocurrencia y presencia de fenómenos naturales y o provocados y su incidencia en el territorio nacional; y e) impulsar y coadyuvar el 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 prestigio⁷.

En el contexto del desarrollo nacional, existen leyes y reglamentos que han sido aprobados recientemente, se enmarcan en: la Constitución Política de la República de Guatemala y el programa de transformaciones explícito e implícito en los Acuerdos de Paz, estas leyes son: la Ley de Desarrollo Social (Decreto No. 42-2001), la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002), la Ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002), y el nuevo Código Municipal (Decreto No. 12-2002). Tales leyes fueron consideradas necesarias, en vista que Guatemala está agitada por la irrupción pública de viejos problemas y por la necesidad de fortalecer sus instituciones democráticas, particularmente las de carácter local, municipal, departamental y regional.

Ese nuevo marco legal crea las condiciones para la organización de la población en pos de la mejor resolución de sus problemas, en la ruta de la descentralización, de la diversidad étnica y de la equidad de género, facilitando la construcción de espacios de trabajo conjunto y sobre todo la reducción de riesgos a desastres.

La Ley de Desarrollo Social persigue la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención. Dentro de estos sectores se identifican las áreas precarias, incluidas las personas que forman parte de estas áreas, para dar cumplimiento a dicha ley se hace necesaria la definición y aprobación de la Política de Desarrollo Social y Población⁸ que consta de cinco componentes: salud, educación, migración, comunicación social y riesgo a desastres.

⁷ Ley y Reglamento de CONRED

⁸ La Política de Desarrollo Social y Población fue aprobada en Gabinete General de Gobierno en abril del 2002.



En este sentido, la ley expresa la necesidad de realizar estudios y diagnósticos actualizados sobre la dinámica y ubicación de la población en zonas de riesgos naturales para que, en coordinación con las instituciones y dependencias involucradas en la materia, se consideren criterios demográficos y geofísicos para la definición de estrategias de prevención y atención a la población, con énfasis en la que habite en asentamientos precarios y vulnerables ante desastres. De igual forma, establece que en coordinación con la Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, los fondos sociales y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se desarrolle una estrategia de protección social para la población en caso de desastre y calamidad pública, responsabiliza de dichas acciones a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

La Ley General de Descentralización constituye la base para la distribución del poder en el tejido social, la descentralización significa el debilitamiento de los principios autoritarios y de la concentración del poder y debilitamiento del Estado burocrático. Al mismo tiempo significa fortalecimiento de la democracia, de la participación, del ejercicio del poder, porque la descentralización es la distribución del ejercicio del poder en la comunidad, la descentralización significa que sea la comunidad que es la que vive el riesgo o el desastre mismo, quien participe en encontrar las soluciones.

El propósito del nuevo Código Municipal y de la nueva Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es ampliar la participación de la ciudadanía, mediante un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados para que las políticas públicas sean producto de una amplia concertación política y generadoras de mayor cohesión social.

Por otro lado, fue promulgada la Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a favor de Familias en Situación de Pobreza y Extrema Pobreza (Decreto No. 84-2002) que establece que únicamente pueden ser objeto de adjudicación y venta las fincas rústicas o urbanas que se encuentren inscritas en los Registros de la Propiedad a nombre del Estado, el Gobierno o la Nación, siempre que reúnan condiciones geológicas y topográficas adecuadas para la construcción de vivienda.

Es decir, que derivado de la mencionada ley, no se permite la legalización de terrenos ubicados en lugares de alto riesgo, por lo que aquellas personas asentadas en laderas de barrancos, montañas o en cualquier otro lugar similar, no podrán acogerse a ningún proyecto que responda a los objetivos de la ley. Por lo que, en dichos proyectos, debiera procurarse que existan expertos que realicen visitas a los terrenos y determinen sus condiciones.

b Reglamentos

En el reglamento de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, se describen los objetivos del COE, que es asegurar la participación de los integrantes de CONRED y de las coordinadoras población en general en tiempos de alerta máxima o desastre. Funciona como centro de información especializada en situaciones de emergencia y como coordinador con las direcciones, agencias u otras dependencias ministeriales e institucionales que atiendan emergencias atinentes a su propia función.



El Acuerdo Gubernativo número 179-2001 se declaran sectores de alto riesgo en las subcuencas de Amatitlán, Villalobos y Michatoya, sectores que se extienden a una distancia de cien metros horizontales a cada lado de cada río, zanjón y quebrada existentes, en el caso del río Villalobos, se considera como tal toda la zona de aluvión y delta del río y en las áreas donde el cauce natural del río haya sido modificado, principalmente en los alrededores de los municipios de Villa Nueva, San Miguel Petapa y Villa Canales, del departamento de Guatemala, en consecuencia, en estos sectores no podrá desarrollarse ni apoyarse ningún tipo de proyecto público ni privado, hasta que la amenaza de ocurrencia del desastre haya desaparecido.

En el aspecto ambiental, fue aprobado por Acuerdo Gubernativo 23-2003, el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental que reconoce entre otros, el instrumento de evaluación de riesgo ambiental. En dicho reglamento, el riesgo ambiental se define como la probabilidad de exceder un valor específico de consecuencias económicas, sociales o ambientales, en un sitio particular y durante un tiempo de exposición determinado. Se obtiene de relacionar la amenaza o probabilidad de ocurrencia de un fenómeno con una intensidad específica, con la vulnerabilidad de los elementos expuestos, el riesgo puede ser de origen natural, geológico, hidrológico, atmosférico o también de origen tecnológico o provocado por el hombre.

En muchos países, la Evaluación del Riesgo Ambiental (ERA) es concebida como un instrumento de la política ambiental, analítico y de alcance preventivo, que permite integrar al ambiente un proyecto o una actividad determinada; en esta concepción el procedimiento ofrece un conjunto de ventajas para proteger al ambiente, invariablemente, esas ventajas sólo son apreciables después de largos periodos de tiempo y se concretan en las inversiones y los costos de las obras, en diseños más completos e integrados al ambiente y en una mayor aceptación social de las iniciativas de inversión.