



Foto: Reducción de desastres

Vinculación de Ley Marco de Seguridad Nacional con la Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala

Lizandro Acuña

Resumen

El presente trabajo esboza la relación de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres en Guatemala con La ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. La narrativa se concentra en resumir los aspectos más relevantes de la Política en relación con la prevención, mitigación y reparación de los efectos y daños consecuencia de los desastres a nivel país.

Palabras clave

Política, Ley Marco de Seguridad Nacional, desastres naturales, ejes estratégicos, mitigación.

Abstract

He presents the work outlines the relationship of the National Policy for Disaster Risk Reduction in Guatemala with the Framework Law of the National Security System. The narrative focuses on summarizing the most relevant aspects of the Policy in relation to the prevention, mitigation and reparation of the effects and damages resulting from disasters at the country level.

Keywords

Politics, National Security Framework Law, natural disasters, strategic axes, mitigation.

Introducción

En Guatemala, la exposición y vulnerabilidad a consecuencia de los desastres naturales están asociados a la ubicación geográfica del país, a la falta de planificación territorial y a la pobreza, que limitan la resiliencia que se necesita para reducir los impactos de un desastre natural o provocado, los fenómenos de esta naturaleza son recurrentes en la época lluviosa; sin que sea posible minimizar la magnitud de los daños ocasionados.

En esta línea, para la primera semana del mes de octubre de 2022, según la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), en Guatemala se han contabilizado 2,291 incidentes a consecuencia de las lluvias, afectando el patrimonio y la vida de las personas víctimas de estos desastres. Estos daños se clasifican así: 12,463 viviendas afectadas con daño leve, moderado y severo; incluyendo 2 escuelas;

4,394,424 personas afectadas habían sido afectadas. Asimismo, la infraestructura ha sido afectada en todo el país con 823 carreteras que han sido dañadas o destruidas, incluyendo 36 puentes y 24 puentes de hamaca.

Este trabajo centra sus esfuerzos en dar a conocer los aspectos más relevantes de la Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala (en adelante la Política), una valiosa herramienta que desarrolla ejes estratégicos focalizados en la prevención, mitigación, y reconstrucción social de los efectos que causan los desastres a nivel país; su implementación se alcanza por medio del planeamiento, dirección, organización, dirección y mecanismo de control de actividades y acciones que aseguren el desarrollo de los procesos de respuesta y rehabilitación y mitigación de los daños; siendo la CONRED el ente rector de implementar la política y por lo cual juega un rol preponderante a nivel institucional.

Relación o vinculación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

La Ley Marco del Sistema Nacional Seguridad Nacional (Decreto 18-2008) armoniza su contenido con los principios y normas vigentes en la legislación guatemalteca y con el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, para dar viabilidad al cumplimiento de los compromisos asumidos en

los Acuerdos de Paz, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz e Instrumentos Internacionales ratificados por Guatemala en la materia.

El objeto de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad radica en crear la normativa que garantice la coordinación de las actividades de seguridad nacional, para prevenir los riesgos, amenazas y vulnerabilidades; enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia a la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) y tratados y convenios internacionales.



Foto: [Prevención de desastres](#)

El artículo primero desarrolla el objeto de la Ley Marco de Seguridad Nacional, cuyo espíritu radica en la génesis jurídica de la norma que garantice la coordinación de las actividades de seguridad nacional, especialmente en prevenir los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, para que el Estado de Guatemala los enfrente y contrarreste en observancia a la CPRG. La seguridad nacional no debe entenderse aisladamente a

la seguridad ciudadana proveniente de la delincuencia común o del crimen organizado, acotado al caso que nos ocupa, su alcance es laxo y, por ende, se extiende a la seguridad ambiental como un problema global que esboza los riesgos y amenazas a los que están expuestos los ciudadanos guatemaltecos a consecuencia de acontecimientos de la naturaleza o provocados por el entorno social.

En consecuencia, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008), en el artículo 2 desarrolla las definiciones relacionadas a la seguridad nacional, concretamente, la literal d, establece los lineamientos y acciones para prevenir amenazas y riesgos:

> (...) conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.

Asimismo, el artículo 4 establece la finalidad del Sistema Nacional de Seguridad:

> es el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la prevención de los riesgos, el control de las amenazas y la reducción de las vulnerabilidades que impidan al Estado cumplir con sus fines. Estas actividades tienen la finalidad de contribuir a la seguridad y defensa de la Nación, la protección de la persona humana y el bien común; y, establecer las responsabilidades de las entidades componentes del Sistema Nacional de Seguridad, así como regular las relaciones interinstitucionales en función de sus áreas de competencia.

El artículo 18. Ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad (Sistema de Seguridad), en la literal d), Gestión de riesgos y defensa civil, establece

la competencia al Sistema de Seguridad en la gestión de riesgos y al definirlo en la defensa civil lógicamente se refiere a los riesgos y amenazas naturales a los que están expuestos los ciudadanos.

Continuando con el análisis, el artículo 22 del Decreto 18-2008, establece **el asidero legal** de la Política.

> Artículo 22. **Ámbito de Gestión de Riesgos y Defensa Civil.** Constituye la capacidad del Estado para desarrollar e implementar políticas de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación ante eventos de orden natural, social y tecnológico que puedan afectar a la población, sus bienes y entorno, a nivel nacional, departamental y municipal. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED).

Se colige que el artículo citado es la médula que da origen a la obligación del Estado de Guatemala en la gestión de riesgos y la defensa civil por medio de la implementación de políticas de prevención y mitigación que den respuesta a las inclemencias naturales y/o provocadas.

Por consiguiente, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad tiene su vinculación con la Política en torno al ámbito de gestión de riesgos y gestión civil, si bien la ley regula las relaciones sociales, la Política la desarrolla y unifica el conjunto de actividades

producto del trabajo multidisciplinario y multisectorial, con la finalidad de proponer propuestas concretas a un problema determinado. Concretamente, la política desarrolla lo que el Decreto 18-2008 norma en los artículos citados en este estudio.

Síntesis de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres en Guatemala

La Política es producto de un proceso colectivo de construcción social de soluciones recogidas y sistematizadas por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) en el ejercicio del poder que como autoridad rectora del tema le fuese revestido. Es imperativo resaltar que la política es el resultado de un trabajo multisectorial lo que la hace efectiva al contener una gama de propuestas para cada problema en relación con la prevención, mitigación y recuperación de los desastres naturales o provocados.

Aspectos relevantes

Para entender la importancia de esta política es necesario conocer la esencia de este instrumento. Una breve descripción de los aspectos más relevantes que contiene la Política nos permite hacerlo. Así, se destaca el alcance de esta que, recopila y armoniza su contenido con la CPRG, con acuerdos y tratados internacionales y otros cuerpos legales vigentes, estableciendo una relación de leyes que garantizan

el respeto a los derechos humanos y extiende su efecto con la institucionalidad del Estado, lo que la hace garante en obtener mejores resultados. Asimismo, su enfoque acertadamente está dirigido a la **gestión de las amenazas y vulnerabilidades de la población y el territorio**, orientada a aumentar el nivel de resiliencia social, económico y estructural de los ecosistemas humanos y naturales. En resumen, la Política desarrolla un esquema focalizado en la reducción del riesgo:

- ▶ Identificación análisis y valoración;
- ▶ Gestión (mitigación, transferencia y adaptación);
- ▶ Recuperación post desastre;
- ▶ Preparación de capacidades de condiciones. (CONRED, 2011, p. 15)

Los logística enlistada, va dirigida específicamente a la prevención y recuperación de los desastres naturales, para ello, es necesario una política de diagnóstico de riesgos en tiempo presente y futuro con personal capacitado a nivel nacional involucrando a los gobiernos locales por medio de las dependencias competentes, las instituciones estatales responsables, en coordinación con actores de sociedad civil y sectores comunitarios incluyendo la academia y sector privado, con el propósito de desarrollar planes y programas de diagnóstico de riesgos y acciones a implementar dirigidas a la prevención, mitigación y recuperación de

los efectos consecuencia de los desastres y con ello cumplir el Estado con la seguridad de los ciudadanos expuestos, garante de su protección.

Ejes estratégicos de la Política

Los ejes estratégicos delimitan la Política en referencia en la prevención, mitigación y recuperación de los efectos que causan los desastres en el ser humano, independientemente del origen. En relación con la identificación, análisis y valoración del riesgo, resalta que para comprenderlos es imperativo establecer un proceso de conocimiento que articule los 4 pueblos (Garífuna, Maya, Xinca y Mestizo), sobre las amenazas que son diferentes en los territorios identificando la vulnerabilidad y los riesgos a los que se está expuesto. Al definir que los riesgos no son estáticos, obliga a centrar los esfuerzos en identificar las variables de las amenazas acorde a los cambios geográficos que presentan los territorios, creando ambientes de multi amenazas y, por ende, diferentes condiciones de vulnerabilidad que propician los desastres, especialmente en los más expuestos, los ciudadanos de escasos recursos económicos y materiales. Para alcanzar este eje la Política plantea tres acciones concretas en la estimación del riesgo:

a) Una evaluación de amenaza, entendido como el proceso que estima el potencial de ocurrencia, frecuencia e intensidad de un fenómeno que caracteriza la amenaza;

b) Su connotación objetiva, la cual está orientada a estimar el riesgo y los probables daños de forma cuantitativa y;

c) La subjetiva; la cual se refiere a cómo los diferentes actores y sectores sociales están percibiendo el riesgo, valorizándolo y representándolo. (CONRED, 2011, p. 17-18).

En relación con la preparación de capacidades y condiciones para el manejo del riesgo a consecuencia de los desastres lo que pretende el eje, es la transmisión de conocimiento por medio de capacitaciones, estableciendo mecanismos, instrumentos y prácticas que permitan organizar y facilitar el manejo de los riesgos a los desastres y de los desastres, por medio de la organización institucional articulando esfuerzos en los siguientes términos:

- ▷ La organización de los pueblos y coordinación entre los distintos actores de los mismos;
- ▷ La planeación participativa de: comunidades – gobiernos locales– autoridades propias de los pueblos;
- ▷ Diseño e implementación de Sistemas de Alerta Temprana;
- ▷ Comunicación e información en los idiomas Nacionales;

- ▷ Herramientas e instrumentos;
- ▷ Normas y regulaciones oficiales para la reducción de riesgo y de los pueblos “derecho indígena”;
- ▷ Estrategia y planes de prevención, de respuesta, recuperación temprana, recuperación post desastre. (CONRED, 2011, pp.18-19)

Gestión: mitigación, transferencia y adaptación

“Este eje debe ser dimensionado como un proceso de gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario o familiar; y de la gestión ambiental, en búsqueda de la sostenibilidad.” (CONRED, 2018, p. 19)

Hace una clasificación de la gestión de riesgos muy importante: la primera, al definirlos en tiempo presente, o sea, el riesgo existe, a lo que se le denomina gestión compensatoria; y la segunda, se refiere al futuro, el riesgo que puede surgir a causa de inversiones nuevas, denominada gestión prospectiva como consecuencia de no considerar nuevos riesgos producto de un desarrollo que implica mayor vulnerabilidad y degradación ambiental.

En torno a los riesgos presentes, la Política propone:



El aumento de la conciencia, la educación, la capacitación, el mejoramiento de los sistemas de información, previsión y pronóstico, de alerta temprana y de evacuación, la recuperación de cuencas y pendientes, la limpieza de canales, calles y alcantarillados, entre otras múltiples actividades no tienen que tener necesariamente un costo inalcanzable, especialmente si se realizan con la plena conciencia y participación de los grupos sociales vulnerables, todo esto deberá llevar pertinencia étnico-cultural y de género.

En relación con los riesgos futuros propone:



Los riesgos futuros parecen “más fáciles”, pues no exige revertir procesos negativos ya consolidados, sino más bien normar y controlar nuevos desarrollos. Sin embargo, para lograrlo se requiere de una fuerte voluntad política, y un alto grado de conciencia, preocupación y compromiso con la reducción del riesgo por parte de todos los actores sociales, incluyendo Gobierno, sociedad civil y sector privado.

La esencia de las variables citadas apareja mayor conocimiento y mejor manejo de los riesgos presentes acotado a los recursos disponibles por el gobierno central, gobiernos locales, comunidades, familias, incluyendo todos los actores expuestos a los efectos de los desastres; la información y capacitación juega un

rol preponderante en la transmisión de conocimiento, y con ello, en la prevención, mitigación y recuperación temprana de los efectos que producen los desastres. La información de las políticas, planes de prevención, de mitigación y recuperación deben ser dirigidos a los ciudadanos que por su ubicación territorial son vulnerables a los efectos de los desastres, el trabajo coordinado y llevar a la praxis los contenidos de las propuestas descritas contribuiría a mejorar las costumbres y medidas para preservar el medioambiente y desarrollar y avanzar en el ordenamiento territorial evitando la contaminación del medio ambiente y sus efectos.

Recuperación post desastre

Este eje, más allá de la recuperación de los afectados por los desastres, desarrolla propuestas estratégicas dirigidas a prevenir estos fenómenos y salvar vidas a futuro, para ello los esfuerzos no deben ser aislados a la reparación de los daños, sino deben dirigirse a la recomposición del tejido social, la reactivación productiva y ambiental. De ahí, que es vital el abordaje de la recuperación temprana y la recuperación post desastre a partir de un marco más amplio como lo es la reducción del riesgo de recomposición de vulnerabilidades y amenazas en el proceso de reconstrucción post desastre.

Para la recuperación post desastre la Política propone la elaboración de un Programa de acción orientado por las necesidades y características pre desastre

de la población afectada, orientado a identificar estrategias de recuperación con base en los cambios que presentan las amenazas por las zonas geográficas de los territorios, lo que evitaría la recurrencia de los desastres por la construcción de nuevos riesgos resultado de procesos de recuperación que no han incorporado la gestión del territorio y la población bajo una perspectiva de riesgos; se busca reducir las vulnerabilidades y con ello los efectos de los desastres en los ciudadanos expuestos.

Como se aprecia, la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres en Guatemala, plantea una gama de propuestas dirigidas a la prevención, mitigación y recuperación de los efectos consecuencia de los desastres ya sea por las inclemencias naturales o provocados. Muchas veces los instrumentos producto de esfuerzos multidisciplinares y multisectoriales no son efectivos, no por su diseño y contenido que desarrollan, sino por la falta de implementación y desarrollo como consecuencia de la falta de compromiso político e institucional, poca difusión para su conocimiento y poca capacitación para implementarlas. Aunado a esto, la carencia de recursos y articulación de trabajo por los actores responsables en promover líneas estratégicas de conocimiento y cooperación en la solución de la problemática a nivel país minimiza los efectos de la política, planes y estrategias. Para alcanzar la propuesta, la política propone la importancia de replantear la recomposición del tejido social, la reactivación productiva y ambiental.

Los desastres, independientemente de su génesis, son un problema de Estado y, por ende, responsabilidad de todos mitigar sus efectos por medio de la prevención, para ello, es necesario que la Política de Desastres se implemente por la CONRED que es el ente legalmente facultado y responsable de su desarrollo a nivel nacional. Para ello, debe priorizarse un plan preventivo de diagnóstico de riesgos a nivel nacional, el análisis y recopilación de las propuestas dirigidas a la prevención de estos fenómenos, su implementación y desarrollo coordinado con el Gobierno central, municipalidades, comunidades, organizaciones de sociedad civil, academia y sector público.

Líneas de acción de la Política

Las líneas de acción definen los lineamientos estratégicos a seguir para alcanzar los objetivos de la Política, el establecer y desarrollar los ejes estratégicos identifica las variables y los actores responsables de implementarla unificando y viabilizando el contenido de esta con otras políticas públicas que contienen propuestas de solución y mitigación de riesgos producto de los desastres, por medio de líneas de acción dirigidas a la articulación del trabajo multidisciplinario y multisectorial para enfrentar la diversidad de problemas provenientes del cambio climático que afecta a los territorios.

En el mismo sentido de lo anterior, las líneas de acción identifican reglamentos y recomienda fortalecer el régimen regulatorio para minimizar los efectos de los desastres a través del ordenamiento territorial, prioriza

la gestión para la reducción de riesgos por medio de acciones coordinadas y sistemáticas que aseguren mejores condiciones de vida y mejor equilibrio en el manejo de los recursos naturales.

Estrategia de implementación

La estrategia de implementación es transversal y establece condiciones a desarrollar en la praxis definiendo al ente garante de su implementación, la Mesa Nacional de Diálogo, instancia que dará seguimiento y evaluación de la política a través de un plan de acción clasificado en cuatro fases:

1. Fase de Implementación;
2. Fase de Seguimiento;
3. Fase de Evaluación,
4. Fase de Consolidación. (CONRED, 2011, p. 27)

Las fases identificadas permiten viabilizar la Política con otras propuestas, al establecer los cuatro mecanismos de control se puede medir su gestión en la praxis y, por ende, los resultados. Aunado a estas acciones se recomienda realizar un proceso de actualización de la política a nivel de los gobiernos locales, basado en los problemas que presentan por territorios y permita su adaptación y prevención al riesgo a consecuencia de los desastres, especialmente los provocados socialmente. En torno al tema, La Política plantea acciones concretas: La identificación, análisis y valoración del riesgo, la preparación de condiciones y capacidades para el manejo del riesgo de desastres, la gestión de

riesgos y la recuperación post desastre. Se suma a ello el ordenamiento territorial, una buena gestión ambiental, levantamiento del catastro y registros, asignación presupuestaria, fortalecimiento institucional y elaboración de mecanismos de resiliencia ante las amenazas, entre otras.

Perfiles de riesgo para Guatemala según la Política

A continuación, se describe una síntesis de los perfiles de riesgos desarrollados en los anexos de la política pues se consideran valiosos debido a que contienen información esencial sobre: el aumento de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y deshielo y el aumento promedio del mar, cuyo efecto en invierno provoca las denominadas llenas en la parte del litoral de los océanos pacífico y atlántico. También resalta la afectación de los sistemas naturales como consecuencia de los cambios del clima regional (aumento de la temperatura) que tienen su impacto en la gestión agrícola y forestal, especialmente por los incendios forestales y plagas; la salud no escapa a los efectos del cambio climático producidos especialmente por los vectores de enfermedades infecciosas.

Los perfiles de riesgo esbozan una serie de indicadores recopilados de diferentes informes vinculados a los desastres, la demanda dinámica económica regional, aparejando una gama estadística de hechos e impactos para Guatemala consecuencia de los desastres y un mapeo de las zonas más vulnerables a estas amenazas. Delimita su intensidad y extensión a través

del inventario histórico desglosado por departamentos; describe estadísticamente la población afectada que según la CONRED para mayo a septiembre de 2010 osciló en 559,923 personas, equivalente al 3.9 % de la población total; produciendo un efecto consolidado de daños y pérdidas que cuantificó Q12,420.8 millones entre el sector público y privado, siendo este último el más afectado.

Referencias

Congreso de la República. (2008). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

https://stcns.gob.gt/wp-content/uploads/2018/09/06_Ley_Marco_SNS_.pdf

Coordinadora Nacional Para la Reducción de Desastres. (2011). Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala.

https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido-id=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e60d9a1&Portal=IIDHSeguridad