

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

LA POLÍTICA NACIONAL DE RIESGOS PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES EN
GUATEMALA Y SU APLICACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ, CONRED 2014
TESIS DE GRADO

GABRIEL FRANKLIN LLARENA GRAMAJO
CARNET 12619-08

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

LA POLÍTICA NACIONAL DE RIESGOS PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES EN
GUATEMALA Y SU APLICACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ, CONRED 2014
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR
GABRIEL FRANKLIN LLARENA GRAMAJO

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2015
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. VICTOR MANUEL GALVEZ BORRELL
VICEDECANO: MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX
SECRETARIA: MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR
DIRECTORA DE CARRERA: LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

LIC. CARLOS ALFREDO PUAC ALVAREZ

REVISOR QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

MGTR. RAÚL ESTUARDO MAAS IBARRA

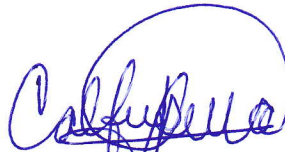
Guatemala, 11 de junio del 2015

Señores
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Rafael Landívar

Atentamente me dirijo a Uds. en mi calidad de *asesor/supervisor* nombrado para el trabajo de graduación del estudiante: **Gabriel Franklin Llarena Gramajo**, carnet: **1261908** e identificado con el título definitivo: **LA POLÍTICA NACIONAL DE RIESGOS PARA LA REDUCCIÓN A LOS DESASTRES EN GUATEMALA Y SU APLICACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ**, función que inicié el 3 de julio del año 2014 y concluí el 9 de junio del 2015. Al respecto, les comunico que sostuvimos un promedio de 32 reuniones de trabajo con el estudiante, además del seguimiento y acompañamiento por diversos medios de comunicación, **luego de las cuales, de las orientaciones, discusiones y sugerencias**, así como de la lectura y revisión del informe final que me presentó, puedo afirmar lo siguiente:

- a.- Que su trabajo de graduación ha finalizado satisfactoriamente;
- b.- Que el tema que el estudiante abordó y sobre el que versó el apoyo que le proporcioné como su *asesor/supervisor*, tiene relevancia formativa dentro del marco de un trabajo académico, para fines de graduación y así debe ser considerado y evaluado;
- c.- Que se cumplieron los objetivos inicialmente planteados en el proyecto de trabajo de graduación aprobado por el Consejo de Facultad, por lo que el estudiante utilizó las fuentes pertinentes y recomendadas de información e hizo las citas bibliográficas **y de otras fuentes en su caso**, en forma adecuada y correcta;
- d.- Que el informe final de su trabajo de graduación cumple con las exigencias básicas y está redactado en las condiciones que puede ser objeto de revisión final o de discusión por parte de **la terna o del revisor** correspondiente según su caso.
- e.- En el proceso de trabajo fue eliminado del título la parte "CONRED 2014" que aparecía en la notificación del acta 06-2014 resolución No.16. Esto debido a que no corresponde al contexto del título sino a la fecha de inicio del trabajo de tesis. La política de CONRED en todo caso, fue aprobada en el 2011.

Cordialmente:



Lic. Carlos Alfredo Duac Alvarez
Asesor de Tesis
Código 7312



Universidad
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
No. 04505-2015

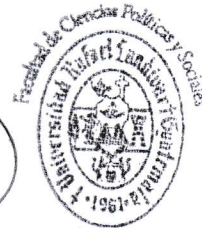
Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado del estudiante GABRIEL FRANKLIN LLARENA GRAMAJO, Carnet 12619-08 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA, del Campus Central, que consta en el Acta No. 04179-2015 de fecha 28 de agosto de 2015, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

LA POLÍTICA NACIONAL DE RIESGOS PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES EN GUATEMALA Y SU APLICACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SOLOLÁ, CONRED 2014

Previo a conferírsele el título y grado académico de LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 29 días del mes de octubre del año 2015.



MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR, SECRETARIA
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

AGRADECIMIENTOS A:

Los representantes de organizaciones e instituciones (*)

- A los Consejos Comunitarios de Desarrollo de San Andrés Semetabaj, Sololá, Guatemala
- A los Consejos Comunitarios de Desarrollo de San Antonio Palopó, Sololá, Guatemala
- A los Consejos Comunitarios de Desarrollo Panajachel, Sololá, Guatemala
- A los Consejos Comunitarios de Desarrollo Santa Catarina Palopó, Sololá, Guatemala
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC)
- Dirección Municipal de Planificación de Panajachel, Sololá, Guatemala
- Dirección Municipal de Planificación de San Andrés Semetabaj, Sololá, Guatemala
- Dirección Municipal de Planificación de San Antonio Palopó, Sololá, Guatemala
- Dirección Municipal de Planificación de Santa Catarina Palopó, Sololá, Guatemala
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA)
- Instituto de Investigaciones y Gerencia Política (INGEP)
- Mancomunidad Mankatitlán
- Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
- Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SE-CONRED)

-
- **Ver nomina completa en anexo No.4**

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Justificación del Problema
- 1.2 Planteamiento del Problema

II. MÉTODO

- 2. Objetivos
 - 2.1.1. General
 - 2.1.2. Específicos
- 2.2 Hipótesis
- 2.3 Área de Cobertura
- 2.4 Caracterización de los sujetos
- 2.5 Técnicas
- 2.6 Instrumentos

III. MARCO TEÓRICO

1. DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

- 1.1. Ciclo de la política pública
- 1.2. Estructura de una política pública
- 1.3. Formulación de una política pública

2. GOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- 2.1. Historia de las políticas públicas en gestión de riesgos
- 2.2. Políticas Públicas en gestión de riesgos
- 2.3. Gobernabilidad y Gestión de riesgos

3. MARCO GENERAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS A DESASTRES

- 3.1 Concepto de gestión de riesgos
- 3.2 El ciclo de la gestión de riesgos

- 3.2.1 Prevención
- 3.2.2 Mitigación
- 3.2.3 Preparativos
- 3.2.4 Respuesta
- 3.2.5 Rehabilitación y reconstrucción
- 3.3. Resiliencia
- 3.4. Capacidad Local

4. NORMATIVAS INTERNACIONALES PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

- 4.1 Marco de acción de Hyogo
- 4.2 De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo
- 4.3 Objetivos del milenio
- 4.4 Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos.
- 4.5 Cumbres vinculadas a la Gestión de Riesgos.

5. LA INTEGRACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

- 5.1 Inversión pública para el cambio climático
- 5.2 Planificación regional y local
- 5.3 Cambio climático y políticas públicas

6. EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS EN LA GESTIÓN DE RIESGOS HIDROMETEOROLÓGICAS CASOS ANÁLOGO DE CUBA

IV. PROCESAMIENTO, ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS

V. DISCUSION DE RESULTADOS

VI. CONCLUSIONES

VII. PROPUESTAS

VIII. FUENTES DE REFERENCIA

ANEXOS

Anexo No. 1: Guía para la entrevista a los Directores de Planificación Municipal de la Mancomunidad Mankatitlán

Anexo No. 2: Guía para la entrevista a los Representantes Institucionales

Anexo No. 3: Guía para la entrevista a los Representantes de las Comunidades (COCODES)

Anexo No. 4: Listado de personas entrevistadas en orden alfabético.

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación trata acerca de los elementos de la política nacional para la reducción de riesgos a los desastres en Guatemala y su aplicación en el departamento de Sololá, experiencias significativas en los municipios de: Panajachel, San Andrés Semetabaj, San Antonio Palopó y Santa Catarina Palopó.

Guatemala debido a su posición geográfica está expuesta a experimentar desastres naturales, en el caso del departamento de Sololá las amenazas recurrentes son de tipo hidrometeorológica y geotécnico.

El objetivo general es identificar los elementos de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres en Guatemala (PNRRDG) en el caso particular de la mancomunidad Mankatitlán. Como objetivos específicos: se busca relacionar los elementos de mitigación, resiliencia y capacidad local, analizar las experiencias existentes en el departamento de Sololá en el contexto de ejecución de la política nacional y definir las acciones específicas susceptibles de ser aplicada por la CONRED como parte del fortalecimiento de la PNRRDG.

El estudio está compuesto de seis capítulos de abordaje teórico como base fundamental de la investigación, seguidamente se presenta una discusión de resultados obtenidos de la visita de campo. Y como parte final se encuentran las conclusiones y recomendaciones que la investigación produjo por medio de la interpretación de resultados.

I INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación del problema

Guatemala según su posición geográfica está expuesta a sufrir continuamente embates por sismos, huracanes, erupciones volcánicas y otros fenómenos naturales, que por su impacto y las condiciones de vida de la población se convierten en desastres de alta dimensión, por las condiciones sociales, económicas y ambientales.

Según el Plan de Reconstrucción y Reducción de Riesgos del departamento de Sololá elaborado por SEGEPLAN y el PNUD (2006-2007), las amenazas por fenómenos naturales que se presentan en el departamento de Sololá son principalmente de tipo hidrometeorológicas y geotécnicos. En general la cuenca de Atitlán presenta un suelo de relleno piroclástico sobre macizos de rocas volcánicas, esto significa que son los materiales fragmentados emitidos por una erupción volcánica en forma sólida o líquida. Esto se puede observar claramente en la parte norte de la cuenca, en la micro cuenca del río San Francisco, donde los deslizamientos del suelo fueron innumerables por la sobre saturación de agua en el suelo, causado por el crecimiento del río y su desbordamiento.

Sololá fue el departamento más afectado en la tormenta Agatha según el informe preliminar del 2010 de evaluación que realizó la CONRED y SEGEPLAN. La tormenta 12E (2011) no fue la excepción en afectar al municipio de Sololá.

El abordaje de la situación incluye gran cantidad de actores políticos, entre ellos, el gobierno, como órgano rector del manejo del plan territorial y desde la esfera de local se encuentra los diferentes actores locales los cuales llevan a cabo el plan territorial planteado por el gobierno central. El principal objeto de un gobierno, debe ser velar por los derechos de la población como contribuir al desarrollo, de donde la gestión ambiental es fundamental.

El Estado y sus instituciones tienen un rol fundamental para prevenir el riesgo a los desastres, donde se deben inducir la generación de políticas públicas que ayuden de forma efectiva los mecanismos que resuelvan las necesidades de las personas vinculadas al desarrollo con seguridad.

En el ámbito de las ciencias políticas, que incluye el análisis de política, los sistemas y comportamientos políticos, se considera fundamental estudiar cómo la política nacional de riesgos para la reducción a los desastres está siendo utilizada en la mancomunidad Mankatitlán dada su alta vulnerabilidad frente al riesgo de inundación que presenta.

Para las autoridades educativas universitarias es importante el desarrollo de estudios en la temática de las políticas públicas para entender como el Estado está dando respuestas a los problemas en lo local y generar nuevos debates académicos para el fortalecimiento de mejores prácticas profesionales.

1.2 Planteamiento del problema

Históricamente desde que se asentó la primer ciudad de Guatemala en septiembre de 1541, un deslizamiento de lodo en las faldas del volcán de Agua destruyó la ciudad, en 1775 la ciudad de Santiago sufrió por la erupción volcánica. Ahora bien la nueva capital no ha sido la excepción su primer catástrofe la vivió en 1902 con el sismo de occidente que tuvo una magnitud de 8.2 en la escala de Richter, sumado de este acontecimiento se dio la explosión del Volcán Santa María en el mismo año. Después en 1976 el terremoto marcó otro cambio radical en las formas de vida de las personas, los métodos de construcción cambiaron dejando a un lado el adobe para iniciar la construcción de cemento con block. (García, 1996)

Según Marín (2000; 4-3), *“el escenario físico de Guatemala refiere al país más septentrional de Centroamérica (14 y 17 grados del Ecuador, latitud norte). Predomina el relieve montañoso por la presencia de dos grandes cordilleras que lo atraviesan en sentido este-oeste: Sierra Madre y los Chuchumatanes, que es la*

mayor elevación maciza de Centro América y alcanza aproximadamente 3.800 m de altura sobre el nivel del mar. La Sierra Madre atraviesa diez de los 22 departamentos del país, con la presencia de una cadena de 37 volcanes. Debido a estas formaciones, el 82% de la superficie del país corresponde a zonas de laderas y tierras altas

El sistema orográfico se determina por tres grandes vertientes, con 35 cuencas principales. Además de cuatro importantes lagos: el Izabal (589 Km²), Atitlán (130 Km²), Petén Itzá (99 Km²) y Amatitlán (15.2 Km²).

Debido a la ubicación Intertropical de Guatemala, existe una gran variedad de microclimas y una temperatura variada en relación con las diferentes alturas, la cual oscila entre una máxima media de 28 grados centígrados y una mínima media de 18 grados, con valores absolutos de 35 grados (Costas) y 10 grados centígrados (Chuchumatanes).

En su espacio físico convergen tres placas tectónicas: Caribe, Norteamérica y Cocos bajo la placa del Caribe. Territorialmente todos los departamentos de Guatemala están expuestos a la amenaza sísmica, mientras la costa sur y el altiplano central, así como la falla de Motagua (hacia el oriente), registran la mayor actividad sísmica y las magnitudes más altas.”

El Departamento de Sololá fue fundado en 1547 siendo denominado Asunción de Nuestra Señora de Tecpán Atitlán, también se le conoció con los nombres Tzolha, Asunción Sololá. En 1976 Sololá sufrió daños por el terremoto que afectó a Guatemala, los que no fueron tan severos como en otros lados del litoral guatemalteco.

Sololá, se localiza a 140 kilómetros al occidente de la ciudad de Guatemala, colinda al Norte con el Municipio de Totonicapán y el Municipio de Chichicastenango. La parte Norte del Departamento de Sololá, constituye parte de la cuenca del Río

Motagua. El clima es eminentemente frío y la parte baja, a orillas del lago el clima es templado. Se manifiestan dos estaciones climáticas bien definidas, invierno y verano. Su fisiografía es de las denominadas tierras altas volcánicas, que se caracteriza por la diversidad de accidentes geográficos.

En el 2005 surge la primer Mancomunidad en la región Norte de la cuenca del Atilán, para resolver seis principales problemas los cuales son:

1. Débil participación ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo.
2. Pobreza y extrema pobreza a nivel municipal y departamental.
3. Ausencia de políticas y estrategias para mejoras de los ingresos propios municipales.
4. Contaminación del medio ambiente (suelos, ríos, lago y áreas públicas).
5. Mala calidad de los servicios de agua para el consumo humano y déficit de cobertura.
6. Ordenamiento territorial y Municipios ubicados en una zona vulnerable a riesgo

El objetivo de la Mancomunidad Mankatitlán es gestionar el desarrollo sostenible de los habitantes de los municipios mancomunados de la cuenca del Lago Atilán.

Los pobladores de la Mankatitlán se encuentran ubicados en los municipios de: Panajachel, San Andrés Semetabaj, San Antonio Palopó y Santa Catarina Palopó.

Debido a su ubicación geográfica, la mancomunidad tiene un atractivo turístico muy alto, Panajachel es uno de los municipios que sobresalen en la prestación de servicios para los turistas, mientras las zonas altas de la mancomunidad Concepción, San Andrés Semetabaj, San Antonio Palopó y Santa Catarina Palopó, se dedican a la producción agrícola. Pero su ubicación también genera problemas muy graves como son los geotécnicos y el principal problema es de carácter hidrometeorológico, por el desbordamiento del Rio San Francisco y sus subcuencas.

Con base a lo anterior, el presente estudio plantea las tres interrogantes siguientes:

- ¿Qué elementos de la política nacional para la reducción de riesgos a los desastres en Guatemala se reflejan en las experiencias significativas de la Conred del 2011 al 2014 en la reducción de desastre de origen hidrometeorológicas y geotécnicos en el departamento de Sololá?
- ¿Cuáles son los procesos en la aplicación de la política nacional para la reducción de riesgos a los desastres en Guatemala para la disminución de la vulnerabilidad del desastre en el departamento de Sololá?
- ¿Qué acciones derivadas de la política nacional de riesgo han fortalecido la resiliencia en la población del departamento de Sololá?

II. MÉTODO

2.1 Objetivos

2.1.1 General

Identificar los elementos de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres en Guatemala (PNRRDG) que se reflejan en las experiencias significativas de la CONRED del año 2011 al 2014 en la reducción de desastres de origen hidrometeorológico y geotécnico en el departamento de Sololá.

2.1.2 Específicos

1. Relacionar los elementos de mitigación, resiliencia y capacidad local en la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres de origen hidrometeorológico en Guatemala.
2. Analizar las experiencias existentes en el departamento de Sololá en el contexto de ejecución de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a Desastres en Guatemala.
3. Definir las acciones específicas susceptibles de ser aplicada por la CONRED como parte del fortalecimiento de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a Desastres en Guatemala.

2.2 Hipótesis

1. Las experiencias significativas de la CONRED son mecanismos para fortalecer la institucionalidad y tomar acciones correctivas pre desastre.
2. Los elementos fundamentales de la política nacional de riesgos se reflejan en las experiencias de la CONRED en el departamento de Sololá.
3. La resiliencia es un elemento clave de la PNRRDG que fortalece los procesos de toma de decisiones en la sociedad civil.
4. La CONRED concentra su accionar en la emergencia; limitando así el desarrollo de la participación local y de la toma de decisiones de la localidad, por lo que se genera una aceptación institucional baja.

2.3 Área de cobertura

En el Departamento de Sololá, según el Plan de Reconstrucción y Reducción de Riesgos del Departamento de Sololá (2006-2007), indica que el nivel de amenazas es muy alto dentro de las cuales las principales son el desbordamiento de ríos, los deslizamientos y derrumbes. Las tormentas reconocidas que han afectado el Departamento de Sololá han sido Mitch (1998), Stan (2005) y Agatha (2010) y la depresión tropical de 12-E (2011). En la parte Norte del Lago de Atitlán, los municipios afectados por temas Hidrológicos y Geotécnicos son: Panajachel, San Andrés Semetabaj, Santa Catarina Palopó, Concepción y San Antonio Palopó (Crecimiento del Rio San Francisco y subcuencas del rio).

Se decidió trabajar con los Municipios colindantes al Rio San Francisco, porque son las áreas de mayor riesgo frente a fenómenos Hídricos y Geotécnicos según el Estudio de Inundabilidad en la Zona Norte del Lago de Atitlán (Guatemala) 2010-2011.

En la cuenca del Rio San Francisco, su desembocadura es una zona que en las últimas épocas ha sufrido un aumento notable de la población, este hecho ha aumentado la vulnerabilidad de la zonas extremadamente cercanas al Río.

2.4 Caracterización de los sujetos

El presente estudio se realizará en la Mancomunidad Mankatitlán, tomando en cuenta la opinión de COMUDES, COCODES, Escuelas, e Iglesias. La población a consultar la conforman hombres y mujeres adultos en edades promedio entre 30 a 55 años, que saben leer y escribir, sin importar su nivel socioeconómico creencias religiosas, o políticas.

Se tomará en cuenta a las autoridades locales, que juegan un papel importante para las comunidades. Entre ellas se pueden mencionar a las autoridades municipales

de los cinco municipios siguientes: Concepción, Panajachel, San Andrés Semetabaj, Santa Catarina Palopó y San Antonio Palopó.

De igual manera se tomara en cuenta a expertos institucionales, que tiene un rol importante en la investigación, desarrollo y planteamiento de proyectos relacionados con la Gestión de Riesgos y la Política. Entre ellos se encuentran los siguientes: Instituto de Agricultura, Recursos naturales y ambiente (IARNA), Instituto de Investigación y Gerencia Política (INGEP), Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED). Además se abordara a la sociedad civil por él la relevancia que tiene en la Gestión de Riesgos

2.5 Técnicas

La entrevista, la RAE (2015) la define como: “Mantener una conversación con una o varias personas acerca de ciertos extremos, para informar al público de sus respuestas.”. Murillo (S/F) define la entrevista como una técnica que utiliza el investigador para pretender obtener información de una forma oral y personalizada. Esta información tomará veracidad según los acontecimientos vívidos y aspectos subjetivos de las personas con relación con la situación que se está estudiando.

La técnica a utilizar será la entrevista, en dos tipos de modalidades: la semiestructurada, que consiste en llevar un guion que determinará la información a buscar, dadas las preguntas abiertas. La estructurada, dónde las respuesta solo pueden ser afirmaciones o negaciones, es decir sin opinión a argumentar las respuestas.

2.6 Procedimiento

2.6.1 Identificar a los directores de planificación municipal, representantes institucionales y representantes de los COCODES.

2.6.2 Contactar a la autoridad municipal para coordinar entrevista

2.6.3 Elaboración del instrumento

2.6.4 Impresión de cuestionarios

2.6.5 Traslado al área de estudio

2.6.6 Realización de la entrevista

2.6.7 Recolección y ordenamiento de la información

Se realizarán 30 entrevistas a los directores de planificación municipal, COCODES y representantes de la mancomunidad Mankatitlán, tanto hombres como mujeres de una edad promedio entre 25 a 55 años, cuantificados de la siguiente forma:

4 Directores de planificación municipal (Ver Instrumento No.1), 20 representantes de la mancomunidad (Ver Instrumento No.2) y 6 representantes institucionales (Ver Instrumento No.3)

2.7 Instrumentos

a) Guía de entrevista

Para la aplicación de ésta técnica se procedió a realizar una serie de cuestionarios, elaborando una guía de preguntas estructuradas, basadas en la teoría consultada para la presente investigación, tomando en cuenta sus objetivos de la misma. Se utilizaran tres tipos de entrevistas, dos instrumento serán de tipo de respuestas abiertas y un instrumento será de respuesta cerrada.

b) Vaciado de información

La información obtenida de los tres instrumentos se procesará en forma interpretativa de acuerdo a la lógica de las variables de estudio.

III. MARCO TEÓRICO

1. DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas son “*el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos*”. (Pallares, 2014). El mismo autor indica que las políticas públicas deben ser consideradas como un “procesos decisionales” (ibid), es decir un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población no comenta si es de índole positiva o negativa aunque, sé puede afirmar que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o impositivas según la forma de aplicar la política en la sociedad.

Las políticas públicas pueden definirse como un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, las que son desarrollados por el sector público, y frecuentemente con la participación del sector privado (Lanera, 2002).

Este autor indica que las políticas públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador.

Para Ruiz (2014), las políticas públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, en reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como “agregar demandas”, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que las personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.

Generalmente se tienen instrumentos para plantear e impulsar las políticas públicas, las cuales pueden variar, dependiendo del tipo de actores que intervienen en las mismas. Para el caso del gobierno a través de sus instituciones al elaborar una propuesta se basan en los siguientes aspectos:

- Las normas jurídicas: Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, basarse en todo tipo de norma y ley establecida.
- Los servicios de personal: Elaborar las políticas requiere infraestructura humana, organizativa y de material.
- Los recursos materiales: Destacan principalmente los financieros ya que son los que suelen ser más restringidos.
- La persuasión: Los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto, que se debe responder correctamente a las demandas sociales, ya que el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.

Las políticas públicas surgen de una forma objetiva en búsqueda de resolver problemas de un grupo en específico, esto se debe a las necesidades a resolver que la sociedad presenta ante el Estado en su conjunto. La participación ciudadana es la fortaleza de la política pública, es lo que le da sentido a crear una política. Godoy (2005) sostiene que la política pública casi siempre busca forzar o imposibilitar que la gente haga cosas que, de otro modo, no haría. Confirmando así, la influencia en el cambio de conducta de aquellos que le toca ajustarse a la política, de esta manera se marca rumbos en la sociedad, esto significa que la sociedad a través de instituciones de gobiernos será cambiada en su modo de operar bajo situaciones que les afecta.

Para Godoy (ibid) las políticas públicas se presentan como un conjunto de actividades que emanan de uno o varios actores investidos de autoridad pública. En su desarrollo interviene una variedad de actores, gubernamentales y no gubernamentales. Los actores gubernamentales pueden pertenecer a uno o varios niveles de gobierno y administración: local, regional, estatal o europeo. Los actores no gubernamentales (como sindicatos, iglesias, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.) también pueden operar en distintos ámbitos: local, regional, estatal, europeo o internacional. Lo habitual es referirse a las políticas públicas identificando los sectores de la sociedad en los que se centra la intervención pública: así, se menciona la política educativa, política sanitaria, política energética, política fiscal, política exterior, política de igualdad, etc. Para operar en cada uno de estos sectores, la autoridad pública dispone de una gran variedad de instrumentos. Los instrumentos de política pública que Godoy recomienda, se resumen a continuación:

a) Políticas públicas para desregular, legalizar y privatizar. La desregularización es la eliminación o abolición de situaciones que interfieren en asuntos privados. Legalización es la transformación de lo no regulado por la ley a la regulación de la misma. Privatización es la acción que toma el Estado en la venta de bienes o servicios estatales al sector privado.

b) Políticas públicas tributarias. Son todas acciones que lleva acabo el Estado para inducir un determinado comportamiento en la economía local. Este puede ser por medio de incentivos de deducción de impuestos, subsidios, bonos e impuestos. Este tipo de acciones van ligadas a la relación de Estado con el sector privado.

c) Políticas de regulación de comportamiento de forma directa. Consiste en la prohibición determinada de una acción que conlleva una penalización para el sometimiento del orden.

f) Política de seguridad social. Es la acción que sobrelleva el Estado para proporcionar seguridad ante determinadas contingencias que pueden ocurrir con

una cierta probabilidad, a través de la creación de un fondo común (seguridad social), acumulando y guardando un bien cuando se generan excedentes para poder hacer frente a futuros períodos de escasez.

1.1. Ciclo de la política pública

Las políticas públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas que configuran un ciclo. La noción de “ciclo” ayuda a analizar las políticas, pero la realidad de algunas de ellas no se ajusta necesariamente al esquema tradicional para entender el ciclo de las políticas. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes.

El ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes: 1) la identificación y definición de problemas; 2) la formulación de políticas; 3) la adopción de la decisión; 4) la implantación; 5) la evaluación. (Godoy, 2005).

1.2. Estructura de una política pública

Según la CEPAL (2010) la estructura idónea que debe tener una política pública es la siguiente:

- Identificación de problema, definición de objetivos y metas relevantes
- Búsqueda de alternativas: examinar todas las soluciones alternativas para el logro de metas y analizar todas las consecuencias posibles para cada alternativa de política con su probabilidad de ocurrencia.
- Comparar alternativas con objetivos y metas previamente definidas y elegir solución cuyos resultados proporcionan mayor alcance de objetivos, mayores beneficios con costos iguales o menores costos con beneficios iguales.
- Definición, evaluación (ex ante), aprobación o rechazo de opciones de política.

- Un proceso de articulación técnico-política (lo deseable y lo posible) de carácter competitivo; etapa de discusión e interacción con actores relevantes.
- Selección de una solución al problema: diseño de la política pública.
- Asignación de recursos.

1.1. Formulación de una política pública

La CEPAL (ibid) propone un esquema para la formulación de las políticas públicas. La formulación está compuesta a su vez de cinco etapas o pasos. a) Establecimiento de la agenda política. b) La definición de los problemas. c) La previsión. d) Establecimiento de objetivos. e) La selección de la opción.

A continuación se presenta un resumen de los aspectos mencionados anteriormente.

- a) El establecimiento de la agenda política: Es la relación que tiene el Estado con las demandas y presiones que tiene sobre un tema en específico la población demandante. En este momento cada actor dará prioridad e interés a su agenda para la solución de la demanda, con lo que lleva una interacción de las partes. La interacción puede darse de forma directa con la apertura del diálogo.
- b) La definición de los problemas: Las partes identifican las necesidades planteadas y las posibles soluciones que se le darán a la problemática. Seguidamente se debe iniciar con la recopilación de información, estudios, a fin que las partes concreten el tema específico a tratar.
- c) La previsión: Es la medición del impacto que tendrá la política pública al momento de su implementación, reacciones, grupos en contra y a favor. Esto da una visión de posibles escenarios a tratar. Esto genera un mayor índice de seguridad como el aumento del éxito de la política pública al impulsar.

- d) Establecimiento de objetivos: Establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Esta etapa genera el sentido de la política.
- e) Selección de opción: Es el momento idóneo para seleccionar el escenario favorable para el resultado y trascendencia que se desea tener. Esto va aunado a la identificación de los objetivos.

2. GOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La gobernabilidad la define la RAE (2014) como: *“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”* Esto da un preámbulo a que debe realizar el Estado para poder lograr resolver las necesidades existentes del pueblo, una forma menos compleja se puede deducir como la forma que se relacionan gobernantes con los gobernados.

Las políticas públicas las define Graglia (2012; 19-20) como: *“proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad.”*

Teniendo estos argumento se puede afirmar que la gobernabilidad y las políticas públicas son una forma que el Estado da respuesta a las necesidades existentes en las sociedad.

La existencia de las políticas públicas específicas responde a problemas antagónicos de los pueblos, como por ejemplo: *La Política de Desarrollo Social y Población (PDSP) surge como un mecanismo para dar cumplimiento a la Ley de Desarrollo Social aprobada por el Congreso de la República en septiembre de 2001.* (SEGEPLAN, 2002)

2.1 Planificación y Políticas Públicas en gestión de riesgos en la región Centroamericana

A lo largo de la historia, Centroamérica es una de las regiones más vulnerables ante los desastres en el mundo, los cuales se han incrementado con el pasar del tiempo. En 1998 y 2008 particularmente se incrementaron al doble las tormentas, en el caso del 2005 fueron afectadas seis millones de personas por la temporada de huracanes. Uno de los casos relevantes fue el huracán Mitch en octubre de 1998, provocando la muerte de alrededor de 9 mil personas. Los países centroamericanos después de estos acontecimientos iniciaron a manejar acciones en conjunto para lograr mitigar este tipo de acontecimientos, los cuales se ven reflejados, en su mayor parte en la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres. (CEPREDENAC, 2011).

Otro esfuerzo importante fue el Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD) que surgió después del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, planteada para reducir la vulnerabilidad y el impacto de los desastres en la región. Gracias a estas acciones se consolidaron esfuerzos políticos y estrategias de cumplimiento y apropiación de los instrumentos legales. (PRRD, 2007).

En Costa Rica, cuenta con una Ley de Emergencia desde 1969, esta se ha modificado dos veces en 1999 y 2006. En la creación del 2006 reconoce por primera vez la gestión de riesgos como una política pública transversal a todas las políticas de desarrollo. Además cuentan con la Comisión Nacional de Emergencia (CNE) y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgos. (Ibid).

El Salvador, cuenta con una normativa que ha crecido después de participar en las reuniones de CEPREDENAC, se desarrollo un el Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014, el cual trata de revertir el proceso de degradación ambiental en el país. Se desarrollaron los Planes de la Comisiones Técnicas sectoriales aprobadas en

Diciembre de 2010, que definen las instituciones que las integran, y las funciones de cada una de ellas.

En 2010 también se creó el Programa Nacional de Reducción de Riesgos, éste instrumento pretende fortalecer la gestión ambiental pública, consumo sustentable y producción y la participación del ciudadano ante los problemas ambientales. En 2006 se creó el Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, éste plan fue actualizado en 2009 y luego en 2011.

Su contenido proclama tres principales objetivos que son: *“a) Establece en su propósito general —Asegurar la preservación de la vida, prevenir y reducir daños y consecuencias económicas, sociales y ambientales estableciendo las líneas y prioridades estratégicas de prevención y mitigación, así como, definir las responsabilidades claras para la preparación y respuesta.*

b) Define áreas programáticas para la prevención y mitigación y

c) Pretende buscar vinculación programática y territorial entre emergencia, mitigación y prevención.” (Protección Civil, 2012; 4).

Honduras, cuenta con la Comisión Permanente de Contingencia (COPECO) esta organización gubernamental está en un proceso de reestructuración de sus capacidades técnicas como también en el tema de la reducción de riesgos. En 2010 se creó la ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SINAGER) ésta propuesta se realizó para mejorar los aspectos normativos y lograr articular las diferentes instituciones del país. (PRRD, 2007)

Nicaragua, cuenta con el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y atención al Desastre (SINAPRED) al igual que la Secretaria Ejecutiva (SE), cuentan con la Ley 337 que se denomina Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención al Desastre. Esta ley derogó la Ley de Defensa Civil de Nicaragua (1976) y fue publicada en marzo del 2002. (Ley 337, 2002).

Panamá, cuenta con el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), la cual fue creada con la Ley 22 en 1982 y en 2005 se reorganiza la ley a través de un reajuste presentado en Febrero del 2005. (SINAPROC, 2014.).

Guatemala inicia en los años setenta con la primera institución formal para atender emergencias en el tema de desastres naturales, a esta institución se le conoció como el Comité Nacional de Emergencia, el comité estaba precedido por el Ministerio de Defensa. Luego del terremoto de 1976 se crea una institución paralela al Comité Nacional de Emergencia, llamado Comité de Reconstrucción, al igual que el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología, dependencia del Ministerio de Comunicaciones y obras Públicas.

En 1994 el presidente Ramiro de León Carpio clausuró el CRN, creando el CONE que inicia un intento de descentralización institucional y busca la participación comunitaria. En 1996 deja de existir el CONE con la apertura de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Cobra vida con el decreto 109-96. (Marín, 2002)

Según el acuerdo 109-96, la CONRED es una entidad creada para prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños después del desastre. La forma en que está integrada la CONRED es por medio del Consejo Nacional para la reducción de desastres, Junta y Secretaria Ejecutiva para la reducción de desastres, las Coordinadoras Regionales, Departamentales, Municipales y Locales

La CONRED debe organizar, capacitar y supervisar en cada uno de estos niveles antes, durante y después de una emergencia. Además debe reunir a todos los integrantes del Sistema Nacional de Reducción de Desastres, utilizando el mecanismo de enlaces interinstitucionales para proporcionar una metodología adecuada; evitando la duplicidad de esfuerzos, estableciendo acciones inmediatas y activando al Centro de Operaciones de Emergencias. (Decreto ley CONRED 109-96).

2.2. Política Pública en gestión de riesgos

Las políticas públicas en Gestión de riesgo, son todas las acciones políticas que se toman para cubrir las necesidades ambientales que afectan a la población.

A nivel centroamericano se encuentra la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (PCGIR) la cual está integrada por los países de la región y las instituciones del SICA, las cuales buscan acuerdos, planes, estrategias y adaptación de políticas para lograr un desarrollo sostenible.

Esta política responde a la necesidad de actualizar los compromisos en la región donde su orientación es la búsqueda de la prevención y reducción del riesgo a desastres y lograr un desarrollo integral y seguro para Centroamérica. La PCGIR surge una década después de la tormenta Mitch, donde se ratifican los compromisos políticos. (PCGIR, 2009).

Según la PCGIR (ibid; 4) la política contiene: lineamientos, compromisos, acciones generales y de mediano plazo que serán concretadas a través de una estructura política – estrategia – plan. Además establece los procesos y las formas que será aplicada la política para la región. Los aspectos concretos que recalca son: *“presupuesto, indicadores de impacto y desempeño, responsabilidades de corto y mediano plazo, serán desarrollados a nivel de estrategia y de plan. En especial, el Plan Regional de Reducción de Desastres, aún vigente, será adaptado para que sea congruente con la política e incorpore en detalle sus instrumentos y mecanismos de aplicación.”*

A continuación se describen las principales políticas públicas existentes en Guatemala.

- Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala, fue aprobada en el 2011. Esta política pretende alcanzar lo propuesto por Marco

de Acción de Hyogo (MAH), además busca que la política de riesgos sea una prioridad de gobierno nacional hasta lo local. (CONRED, 2011).

- Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas. Noviembre 1999. Esta política fue propuesta por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), donde busca enfatizar en el aprovechamiento de la obtención de bienes y servicios de los ecosistemas, logrando así una preparación para los retos que presenta el nuevo milenio e intentar modernizar la conservación de biodiversidad. (CONAP, 1999).
- Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales, “Instrumento para mejorar la competitividad y orientar el desarrollo sostenible”. (2007). Esta política tiene como fin primordial orientar el desarrollo sostenible en el país, como también la competitividad. Esta es una política nacional que surge de los lineamientos generados por la Conferencia de la Tierra, además agrega los principios formados en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) como también a los principios de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Lo que se busca con esta política es: el equilibrio dinámico entre crecimiento económico, equidad social y calidad del ambiente. Simultáneamente buscan a través de esta política cumplir con los objetivos de la Declaración del Milenio, en específico es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Política Nacional de Humedales de Guatemala (2005). Guatemala inicia reconociendo la protección de humedales al ratificar la Convención sobre los Humedales en enero de 1988, a través del Decreto 4-88 del Congreso de la República. Esta política está basada en la Resolución de la Convención Ramsar 7.6, el cual propone un lineamiento para proporcionar el desarrollo social, económico y ecológico en el país, para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país. Este documento debe ser utilizado para la orientación de

la sociedad en general, el sector público y privado, en el tema de la conservación y utilización racionalmente de los humedales, como también el compromiso adquirido por el Estado en materia de protección ambiental.

Política Nacional de Humedales de Guatemala (2005).

- Política de Equidad de Género en el Sector de la Gestión Ambiental y su Plan de Acción 2003-2008. Esta política pretende ingresar al sector femenino al reconocimiento de su trabajo en la protección del medio ambiente, la mujeres han sido un grupo olvidado según la Política de Equidad de Género en el Sector de la Gestión Ambiental y su Plan de Acción (2003) por lo cual este documento presenta diferentes formas de inclusión a la mujer en el campo de acción para la búsqueda de la protección ambiental y equidad de género.
- Política Forestal de Guatemala (2007). El fin primordial de esta política es garantizar la provisión de bienes y servicios de los bosques, al igual que la regulación del sector forestal. El objetivo primordial está descrito de esta forma: *“Incrementar los beneficios socioeconómicos de los bienes y servicios generados en los ecosistemas forestales y contribuir al ordenamiento territorial en tierras rurales, a través del fomento del manejo productivo y 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.”* Política Forestal de Guatemala (2007; 11).
- Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos. Acuerdo Gubernativo No.111-2005. Según la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos (2005) fue creada por las necesidades latentes del mal manejo de los desechos generados por el pueblo de Guatemala. Por lo cual se creó dicha política para responder una necesidad latente. Esta política surge del trabajo de las instituciones centrales de Gobierno, las municipalidades, organizaciones Civiles y la iniciativa privada.

- Política Marco de Gestión Ambiental. Decreto Gubernativo No. 791-2003. El tema ambiental es una forma de generación de ingresos para el país, pero debido a esto la Política Marco de Gestión Ambiental (2003) trata de lograr un balance en la explotación de los recursos y la regeneración de los mismos. Es por eso que surge la política evitando la separación de los enfoques sectoriales y darles una solución unificada, logrando como fin primordial la aseguración de la sustentabilidad de los ecosistemas del país.
- Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala. Acuerdo Gubernativo No.328-2009. Esta política está centrada en el apoyo al progreso socioeconómico de las poblaciones costeras y la conservación de los recursos marino costero. La política genera los lineamientos para establecer pautas y compartimientos adecuados para buscar un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos y su conservación de los mismos.
- Política Nacional de Cambio Climático. Acuerdo Gubernativo 329-2009. Guatemala es un país que también afronta los desafíos del cambio climático, por consiguiente el Ministerio de Recurso y Ambientes Naturales (MARN) inicio en Febrero del 2008 a realizar una política que resolviera las necesidades a futuro en el tema del Cambio Climático. En Diciembre del 2009 surge la Política Nacional de Cambio Climático, que busca contribuir a los Objetos del Milenio, los alcances previstos son: *“reducción de la vulnerabilidad a los eventos climatológicos extremos, el reforzamiento de la capacidad de adaptación y el aprovechamiento de las oportunidades para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.”* (Política Nacional de Cambio Climático, 2009; 5).
- Política Nacional de Diversidad Biológica. Acuerdo Gubernativo 220-2011. Esta política fue desarrollada para la protección de la diversidad biológica del país,

luchando por la disminución de la fragmentación sociedad, medio ambiente en la búsqueda de la adaptación al cambio climático.

- Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia. (2011). El gobierno de Guatemala busca priorizar desde el 2008 tema el Agua, creando así el Gabinete Específico del Agua (GEA) Acuerdo Gubernativo 204-2008 (2008), esto debido al desarrollo relevante que genera este recurso vital para la vida.

La política busca mejorar las capacidades de gestión y gobernanza del agua.

- Política Nacional para la Gestión Ambientalmente Racional de Productos Químicos y Desechos Peligrosos en Guatemala. Acuerdo Gubernativo No.3412013. (2013). Guatemala acordó implementar una estrategia para gestionar racionalmente los productos químicos, esto fue después de ratificar su compromiso en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) en 2002. El enfoque que implementó es la estrategia para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional, adoptado en 2006. Busca promover controles y mecanismos en donde se sustituyan y eliminen de forma gradual la promoción de químicos que contribuyan al aceleramiento de los gases del efecto invernadero. Política Nacional para la Gestión Ambientalmente Racional de Productos Químicos y Desechos Peligrosos en Guatemala. (2013).

- Política para la Desconcentración y Descentralización de la Gestión Ambiental en Guatemala. (2011). El eje de esta política es la búsqueda de la desconcentración y descentralización de competencias en materia ambiental. Para poder delegar de forma departamental, regional y local, y con esto alcanzar la protección de los bienes y servicios naturales en las municipalidades. En conjunto se busca también la capacitación y formación de los ciudadanos de las localidades con la finalidad de mejorar la calidad de vida. Política para la Desconcentración y Descentralización de la Gestión Ambiental en Guatemala.

- Política Nacional de Bioseguridad de los Organismos Vivos Modificados 20132023. Acuerdo Gubernativo Número 207-2014. En esta Política se integran las normas y la orientación que se debe llevar a cabo para los Organismos Vivos Modificados, esto como una oportunidad de la protección de la diversidad biológica y el medio ambiente.
- Política Nacional de Producción Más Limpia. Acuerdo Gubernativo No. 2582010. (2010). Este instrumento cobra vida después de firmar muchos acuerdos que generaban la búsqueda de la generación de energía de forma más limpia. Esta política cobra sentido a la vida política en la aplicación de nuevas tendencias para la generación y aplicación de nuevas fuentes de energía en el País, buscando así el desarrollo eficiente de energía y la transformación de los servicios energéticos del país.

2.3. Gobernabilidad y Gestión de Riesgos

Gobernabilidad lo explica la RAE (2015) como: Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Gobernabilidad en su más simple expresión es una forma de convivencia entre el poder del Estado y la sociedad. Donde el Estado debe resolver las necesidades básicas de una sociedad.

Para Camou la gobernabilidad es: *“un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”*. (Camou, 2001; 36).

La gestión ambiental el IARNA (2009; 28) la define como: *“un sistema complejo de interacciones sociales, basado en objetivos, normas, programas, estrategias, metodologías, información y educación, que busca el uso ético, racional, eficaz,*

participativo, equitativo, respetuoso de los derechos humanos, equilibrado y sostenido de los elementos de la naturaleza.” Este concepto da un preámbulo al entendimiento como la GRD es definida por Lavell y Mansilla (2003; 4) como: “Un proceso social complejo, cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. En principio, admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Además, requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representan estos niveles y que reúnen bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en la construcción de riesgo y en su reducción, previsión y control.”

Es importante la temática de la gobernabilidad para la GRD por ser una de las acciones correctivas para el aumento de la resiliencia y la reducción del riesgo. En el campo del desarrollo sostenible se promueve la lógica de una política efectiva de gobierno que garantice el mínimo negativo impacto a la naturaleza.

Las políticas institucionales son orientaciones a normar y desarrollar acciones generadas por la sociedad, en referencia al medio ambiente serian los efectos que surgen a través del cambio climático y efectos antropogénicos, en esta lógica la política trasciende en las acciones o patrones que regulan los recursos y el ambiente. (IARNA e INGEP, 2009)

La gobernabilidad está vinculada al sistema político establecido por el Estado, las formas de gobierno pueden variar según su origen, las políticas públicas serian el mecanismo para pautar el desarrollo que se pretende, debido a que éstas definen los objetivos, actores, procedimientos, recursos y los medios legítimos de la acción colectiva. Por lo cual la interrelación existente entre Gobernabilidad y GDR serian

las políticas públicas que buscan reducir el riesgo. Existe una afirmación hecha por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "*La gobernabilidad es el paraguas bajo el cual se lleva a cabo la reducción del riesgo de desastres*". (PNUD 2010; 1) Esto indica que la relación existente entre estas dos vertientes están ligados por procesos administrativos a todo nivel desde lo institucional hasta la forma pragmáticas que se utiliza la política, el Plan o bien la acciones correctivas durante una emergencia.

El PNUD (ibid) hace entender que las amenazas naturales no provocan desastres, existe una lógica alta que es la vulnerabilidad de la población sobre la magnitud del desastre. Esta vulnerabilidad existe por diferentes factores, pero lo que se tiene claro que esta vulnerabilidad se puede reducir si el Estado por medio de sus políticas de gobierno influye en la temática del Riesgo para así lograr el aumento progresivo de la resistencia y la adaptación al Cambio Climático.

3. MARCO GENERAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS A DESASTRES

3.1. Concepto de gestión de riesgos

En el glosario de términos de Lavell y Mansilla (2003) se define como un proceso de interacciones que buscan prevenir, controlar y reducir el riesgo a través de modalidades coordinadas establecida para minimizar el riesgo.

Este se puede alcanzar con diferentes pautas; las cuales son: desarrollo humano, económico, ambiental y territorial. La gestión de riesgos de desastres (GRD) se debe asumir distintos niveles integrados que van desde lo global hasta lo local, este se debe componer por mecanismo de coordinación y legislaciones acordes para la construcción de la reducción, previsión y control del riesgo.

Cabe mencionar que Cardona (2003) presenta la GDR como un proceso social sistemático, en la cual se le aplican medidas políticas administrativas, económicas, sociales y ambientales con el fin de reducir al máximo posible el riesgo desde la

prevención hasta situaciones futuras. Estas situaciones de riesgo pueden ser originadas por situaciones naturales o bien por la actividad humana.

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) lo explica como un conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes.

Por lo anterior, se considera para el presente estudio que la gestión de riesgos, es una acción operativa que se lleva en conjunto entre Estado y sociedad civil para aplacar situaciones de emergencias; estas acciones pueden ser manifestadas de forma anticipada con la capacitación, desarrollo de estrategias y con la toma de decisiones administrativas. Las acciones en situación de emergencias son: Acciones de ayuda humanitaria a la población afectada por un siniestro, el cual se puede dar por medio natural o materializado por el humano.

3.2. El ciclo de la gestión de riesgos

Romano (2007) indica que el ciclo de la gestión de riesgos recoge diversos planteamientos que a lo largo de la historia del estudio de los desastres de forma explícita se compone como: prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Existe una contrapropuesta que plantea la Oficina de Asistencia para Desastres de Estados Unidos de América (OFDA) que se componen como el antes, el durante y el después. Esta propuesta hecha por dicha oficina argumenta que sin importar cuanta prevención y mitigación se realice, siempre se tendrán resultados de situaciones nuevas de desastres.

Teniendo en cuenta estas dos visiones se puede deducir que existe un orden sistemático de de ver el riesgo, con el cual se puede entender cómo se desarrollará

el desastre. Sin embargo pueden suceder acontecimientos no previstos en la situación de riesgo.

Una forma simple de entender el ciclo de la gestión de riesgos es la siguiente: el antes, puede ser toda actividad previa al desastre, en estas se agrupan; la prevención, mitigación, preparación y alerta. El durante, tiene una agrupación de respuesta al desastre, en esta etapa se inicia toda aquella actividad de manejo del período de emergencia ya sea actividades como de asistencia de rescate, búsqueda, evacuación entre otras. Y el después, que es posterior al desastre, corresponde al proceso de rehabilitación y se inicia a restablecer los servicios básicos.

3.2.1 Prevención

La EIRD (1970) menciona que es toda aquella actividad que se realiza para evitar el impacto adverso de amenazas, en esta etapa se emplean medios que pueden minimizar el desastre, estos pueden ser por medio de tecnología o bien de forma biológicos relacionados con dichas amenazas.

La concientización y educación en el contexto público que se relacionan con la reducción de riesgos a los desastres, es la contribución menos costosa que se puede hacer y con un resultado positivo, esto se debe a que contribuye a cambiar la forma de pensar y de comportamiento a la sociedad ante el riesgo. El resultado de este esfuerzo genera una cultura de prevención.

La prevención es una medida o acción tomada con anticipación que su fin primordial es prevenir que aparezcan riesgos o adoptar el riesgo de una forma preparada. Esto se realiza a través del trabajo en el campo de las amenazas y vulnerabilidades probables. A esto se le conoce como una visión prospectiva del riesgo. La prevención no se puede alcanzar en su totalidad por que existen infinidad de

probabilidades y escenarios que se dan en situaciones de emergencia. (Lavell y Mansilla, 2009).

Ortega y Romero (2002; 44) indican que prevención son "*Medidas y acciones dispuestas con anticipación con el fin de evitar o impedir que se presente un fenómeno o para evitar o reducir su incidencia sobre la población, los bienes, servicios y el ambiente*". La visión propuesta por Lavell y Mansilla lleva intrínseco que la prevención dependerá de la adaptación que tenga la población ante el riesgo.

Se comprende que la prevención es una fase que se debe adoptar para construir de forma acorde una estructura del riesgo, la RAE (2014) explica que es una Preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo. Es importante mencionar que la prevención es una visión prospectiva de situar el riesgo como lo menciona Lavell y Mansilla (2009) que brinda parámetros de cómo combatir el riesgo. Sin la prevención se tendría un resultado adverso al que se puede obtener con los preparativos adoptados antes de que ocurra el riesgo. La población que maneje de forma preventiva el riesgo puede reducir su vulnerabilidad ante una emergencia.

3.2.2 Mitigación

El término mitigación la RAE (2014) lo explica como: Moderar, aplacar, disminuir o suavizar algo riguroso o áspero. En la temática de la gestión de riesgos Lavell y Mansilla (2009) la proponen como una intervención dirigida a disminuir el riesgo existente. La mitigación pretende manejar de forma adecuada los riesgos, reduciendo así a niveles aceptables.

Cabe mencionar que a través de preparativos, alertas tempranas y la capacidad local para la reacción ante el riesgo, se disminuyen los efectos del siniestro sobre la población, infraestructura, los bienes y servicios, disminuyendo la vulnerabilidad existente.

La mitigación es una intervención de forma estructural o no estructural, con el fin de reducir o eliminar la incapacidad de una población para asimilar el impacto de un fenómeno natural o antropogénico. (Ortega y Romero, 2002)

El EIRD (1970; 5) ven la mitigación como una *"medidas estructurales y noestructurales emprendidas para limitar el impacto adverso de las amenazas naturales y tecnológicas y de la degradación ambiental."* Se puede deducir de acuerdo a la EIRD, que mitigación es un acontecimiento previo al desastre que ayuda a reducir la vulnerabilidad en la población o bien en la infraestructura existente.

Teniendo en cuenta las diferentes formas de abordar la mitigación se puede deducir que es un acontecimiento de gran valor para la reducción del riesgo, el cual disminuye conforme a la capacidad local para enfrentar un desastre. Para hablar de mitigación se debe comprender que el resultado solo disminuirá el riesgo como Lavell y Mansilla lo exponen. Es utópico suponer que se puede eliminar totalmente el riesgo, el cual siempre estará latente, pero se puede gestionar de tal forma que se logre reducir los índices de riesgo.

El hablar de mitigación es intentar predecir como el fenómeno va actuar y cómo es posible enfrentarlo, es una forma de crear escenarios que podrían suceder en los distintos ambientes. Se puede indicar que es un proceso fundamental para aumentar la resiliencia ante cualquier efecto del riesgo, obteniendo resultados positivos para enfrentar un siniestro.

3.2.3 Preparativos o preparación

Según la CONRED (2010; 19) la preparación es *"El conjunto de acciones, actividades y medidas diseñadas para minimizar pérdidas de vidas y daños materiales. Éstas son tomadas anticipadamente para asegurar una respuesta eficaz ante el impacto de amenazas."* Este tipo de acciones se encaminan al

producto dejado por la mitigación, debemos observar los preparativos como una forma de accionar momentos antes del desastre, por lo tanto Lavell y Mansilla (2003) indican que el objetivo de la preparación es organizar y facilitar los operativos que ayuden a salvar la población. En caso que el siniestro de inicio a través de los preparativos se inicia la rehabilitación de los servicios básicos.

Los preparativos se alcanzan por medio de la organización y planificación de las acciones que Lavell y Mansilla proponen como acciones de alerta, evacuación, búsqueda, rescate, socorro y asistencia que deben realizarse en caso de emergencia.

Para la EIRD (1970) cuando se habla de la temática de preparación menciona que es toda medida que se puede realizar para asegurar una respuesta eficaz antes de que ocurra la amenaza, esto se puede alcanzar con diferentes sistemas, la EIRD (ibid; 6) propone: "*sistemas de alerta temprana y la evacuación temporal de población y propiedades del área amenazada.*" Un aporte que da CEPREDENAC (2010) son aquellas medidas que se debe tomar previamente, para así asegurar una respuesta efectiva y coordinada. Estas medidas pueden ser: traslado temporal de personas y bienes, de una localidad amenazada y emisión de alertas.

3.2.5 Respuesta

Cuando se habla de respuesta se puede afirmar que es una acción tomada ante un hecho o una circunstancia, Lavell y Mansilla (2009; 6) explican que en la gestión de riesgos la etapa de respuesta pertenece "*a la ejecución de las acciones previstas en la etapa de preparación y que, en algunos casos, ya han sido anteceditas por actividades de alistamiento y movilización, motivadas por la declaración de diferentes estados de alerta.*" En este caso es la forma de reaccionar de forma inmediata para atender a la población.

Cardona (2003) deduce que la respuesta es una forma de provisionar ayuda o de la intervención durante o luego de que ocurra el desastre, con el fin primordial de la

preservación de la vida humana, como ayudar a cubrir las necesidades básicas para que la población pueda subsistir luego del desastre. La etapa de respuesta que plantea Cardona (ibid) es la siguiente: temporal inmediato, a corto plazo o prolongado. Se puede derivar que la respuesta es una acción rápida que se debe manejar para salvaguardar la vida humana, esta etapa puede prolongarse depende a la evolución de daños que se realice, esta periodo anticipa a la reconstrucción efectiva de la población.

Para CEPREDENAC (2010; 23) son *“Acciones inmediatas a la ocurrencia de una emergencia; procuran el control de una situación, para salvaguardar obras y vidas, evitar daños mayores y estabilizar el área de la región impactada directamente por la emergencia.”* Los autores hacen énfasis en la población y la acción a tomar, en el caso de CEPREDENAC se inmersa al campo de realizar las tareas que se llevarán a cabo en la emergencia, como el control de la situación, la forma de estabilizar la región y acciones de movilización de grupos de trabajo. Se debe entender que CEPREDENAC es una organización que vela por la atención de la emergencia, esta es la etapa donde es su campo de acción.

A manera de conclusión se puede mencionar que la respuesta en una etapa de acción repentina pero coordinada, que busca salvaguardar la vida humana como fin primordial y que se dará la ayuda necesaria conforme al tiempo que dure la emergencia para lograr cubrir las necesidades básicas de una población afectada.

3.2.6 Rehabilitación y reconstrucción

El tema de la rehabilitación y reconstrucción es posterior a la respuesta, esta etapa en el ciclo del desastre es una etapa de proceso lento, esto se debe a que inicia una reconstrucción por etapas de las necesidades básicas para la población.

CEPREDENAC (ibid) afirma que es una forma de establecer las líneas vitales de la población, como el agua, vías de comunicación, telecomunicaciones, electricidad, entre otras. Además se debe destinar tareas de saneamiento básico, para la

protección de la salud, la ayuda alimentaria, la reubicación de las personas. Todo esto para lograr de forma efectiva el trabajo de campo de las autoridades. Esta etapa es atemporal porque se dependerá de las condiciones en las que el desastre afecto.

La rehabilitación es un proceso que busca restablecer toda condición adecuada y sostenible de la vida humana, que se alcanza con la reparación de áreas afectadas, los bienes y servicios, además de impulsar o desarrollar los aspectos económicos y sociales de la comunidad. (Ortega y Romero 2002)

Es de suma importancia mencionar que no solo se puede atender a la población y regresar a darles una condición de vida aceptable, reiterando lo que Ortega y Romero mencionan sobre el trabajo que el Estado debe realizar para reiniciar el desarrollo económico y social en la población, esto es un criterio a favor que puede ayudar a prevenir futuros desastres, que además es una forma de recuperar la economía local logrando así un desarrollo a largo plazo.

Para CONRED (2010) la temática de rehabilitación y reconstrucción son el conjunto de acciones que se deben realizar para solucionar los problemas y efectos adversos que causaron el desastre a una comuna. Como efecto primordial se debe tener en cuenta el establecer el funcionamiento normal de la sociedad y modificar las condiciones de riesgos que existían previo a la ocurrencia del fenómeno. Este enfoque que tiene CONRED va interrelacionado a su fin primordial como institución. Teniendo en cuenta los diferentes planteamientos que dan los autores antes mencionados, la rehabilitación y reconstrucción es una etapa que el Estado, a través de sus diferentes instituciones, destina personal para iniciar la reconstrucción de la población afectada, esta busca garantizar las condiciones mínimas post desastre para así lograr que la población afectada continúe con sus actividades diarias, en casos extremos se busca nuevos lugares para que la población se asiente nuevamente. A todos estos cambios se suma la rehabilitación y reconstrucción para reactivar la economía y lograr el desarrollo en la comunidad afectada.

3.3. Resiliencia

Resiliencia según la RAE (2014) es: "*Capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas.*" En el tema de la gestión de riesgos Lavell y Mansilla (2009) indican que es: "Capacidad de un ecosistema o de una comunidad de absorber un impacto negativo o de recuperarse una vez haya sido afectada por un fenómeno." Se puede adaptar dicha afirmación como la capacidad humana que se tiene para enfrentar un desastre natural o antropogénico.

Adentrándonos a la temática de resiliencia en la gestión de riesgos, este concepto alude a la capacidad que tiene un sistema, comunidad o sociedad que está expuesta a amenazas a resistir el desastre con el fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable de funcionamiento y estructura. Esto va determinado por la capacidad social para auto-organizarse, además de la capacidad del aprendizaje que se tuvo para enfrentar futuras amenazas. Esta etapa es compleja y definitiva de analizar para realizar medidas correctivas a futuro. (Ortega y Romero 2002).

3.4. Capacidad Local

CONRED (2010) indica que la Capacidad Local es: Combinación y optimización (sinergia) de todas las fortalezas y habilidades endógenas de un territorio o gestionada por los actores locales que pueden ser potenciales hacia la gestión de riesgo.

Un enfoque que presenta EIRD (1970) es que puede verse la capacidad local como una aptitud para enfrentar el riesgo, combinando las fortalezas y recursos disponibles para enfrentar consecuencias adversas, los cuales pueden ser medios físicos, institucionales, sociales o económicos así como cualidades personales o colectivas tales como liderazgo y gestión. En este caso también se debe medir la capacidad que tiene una población en situaciones normales para lograr entender la

forma de actuar en tiempos normales como en tiempos de crisis y así lograr un fortalecimiento de las capacidades y un nivel alto de resiliencia.

La capacidad local es un tema complejo de entender, esto se debe a que en tiempos normales la población no experimenta sucesos de pánico por lo cual los parámetros de percepción de la capacidad no será la misma a los tiempos fuera de un desastre, por ende se debe trabajar con simulacros, ejercicios y planificaciones para trabajar de forma positiva las acciones que la población debe asumir ante el riesgo.

4. NORMATIVAS INTERNACIONALES PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

4.1 Marco de acción de Hyogo

El Marco de Acción de Hyogo (MAH) es una formulación internacional a la respuesta activa e integral ante los desastres, debido al creciente impacto de los desastres en las personas, comunidades y el desarrollo nacional. Estos principios se basan en los estudios y las nuevas tendencias del manejo de los desastres. Este acuerdo se logró alcanzar a través de las negociaciones que se tuvieron durante el 2004 y el 2005, se concretó y adoptó en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo, Japón, en enero de 2000, esta resolución fue firmada por 168 gobiernos. El MAH contempla tres Objetivos Estratégicos y cinco Prioridades de Acción. (Hyogo 2005).

Puac, (2012). Resume los tres objetivos estratégicos de la siguiente forma:

- 1. La integración de la reducción del riesgo de desastres en las políticas y la planificación del **desarrollo sostenible***
- 2. El desarrollo y fortalecimiento de las **instituciones, mecanismos y capacidades** para aumentar la resiliencia ante las amenazas*
- 3. La incorporación sistemática de los **enfoques de la reducción del riesgo** en la implementación de programas de preparación, atención y recuperación de emergencias*

El primer objetivo, se refiere al trabajo en la resiliencia de los países, garantizando una forma de vida humana con capacidad de adaptarse a los desastres naturales.

Para lograr este objetivo se debe trabajar desde la esfera política institucional y la planificación institucional.

El segundo objetivo, se basa en el trabajo de los mecanismos que se deben utilizar frente a los desastres naturales. La conducta que debe tomar el Estado para garantizar las condiciones mínimas de vida ante un desastre. En el tema de la capacidad se debe conducir a desarrollar mecanismos funcionales de coordinación e integrar los aspectos del cambio climático como una estrategia para la prevención del riesgo en las instituciones que se encargan de trabajar en la temática del riesgo de país.

El tercer objetivo, se enfoca en la planificación sistemática del enfoque de la reducción de riesgo, con la implementación de los programas para salvaguardar vidas humanas, la atención necesaria y la recuperación adecuada de emergencia. Este aspecto ayuda con los lineamientos para trabajar de forma uniforme en los diferentes casos que se presentan (antes, durante y después) en un desastre, el lograr unificar los esfuerzos dan como resultado una pronta acción y con mayor eficaz.

Estos aspectos están relacionados a los cinco principios de Hyogo los cuales Puac (ibid) los resume de la siguiente forma:

Prioridad No.1: Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.

La plataforma nacional que propone MAH es la inclusión de los sectores públicos y privados, en los planes y políticas de desarrollo y reducción de los índices de pobreza. Con este tipo de plataforma se busca descentralizar las responsabilidades y los recursos, con lo cual se alcanza la participación comunitaria y la forma apropiada del manejo de los recursos.

Prioridad No.2: Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.

Establece los parámetros que se deben manejar para la evaluación de daños a nivel local y nacional, además la forma de cómo se establecen los sistemas de alerta temprana con énfasis en la población, logrando así tener un sistema de gestión local y nacional, el cual debe prepararse periódicamente para lograr reducir el riesgo.

Con este tipo de énfasis se logra el fortalecimiento científico, tecnológico y técnico e institucional en el estudio de las amenazas, vulnerabilidad y los grandes impactos.

Prioridad No 3: Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.

La utilización de los medios eficaces para la creación de una cultura de seguridad con altos niveles de resiliencia se puede obtener con una información clara y oportuna a la población en la temática de desastres, la búsqueda del diálogo entre expertos y los actores pertinente en los detalles del riesgo.

Este proceso se puede agilizar con el trabajo de los medios de comunicación para así lograr abarcar de forma rápida y precisa la información (antes, durante y después) del los riesgos.

Prioridad No 4: Reducir los factores de riesgo subyacentes.

Los aspectos relevantes son buscar promover la seguridad alimentaria como uno de los factores del aumento de la resiliencia frente a los desastres. Mejorar la gestión de ecosistemas a través del ordenamiento territorial y normas de construcción, con el objetivo de aumentar los procesos de recuperación desde los aspectos físicos de la infraestructura dañada como también los aspectos sociales.

Prioridad No. 5: Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

El tema correspondiente a este punto es mejorar los planes de acción que se están utilizando, poniéndolos a prueba con frecuencia, como la coordinación pertinente en desastres de gran magnitud y la buena utilización de los fondos de emergencia. Además se busca promover la participación de voluntarios y sin faltar la participación de las comunidades donde se enfoquen en trabajar de la mano con los actores que intentan integrar los planeamientos ante un desastre.

4.2 De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo

El propósito y diseño de ésta guía es una concepción para el asesoramiento sobre las estrategias que se deben implementar en el MAH, su enfoque es una síntesis de las experiencias sobre la gestión a nivel mundial y la aplicación de la reducción de riesgos de desastres (RRD).

El planteamiento de la guía propone que los Estados puedan evaluar el proceso de implementación de MAH y en qué proceso se encuentran, con el objeto de ver las diferentes deficiencias y las correcciones oportunas a dar.

La guía está dirigida a los gobiernos nacionales y a sus gobernantes locales, estos incluyen a las personas que están en la toma de decisiones, los líderes y a los profesionales, y otros funcionarios públicos que tengan injerencia en la gestión de riesgos. Seguidamente la Guía plantea que debe existir el interés de un público diverso que lo pueda utilizar en diferentes niveles con varios propósitos. *“Como por ejemplo por líderes y representantes de sectores específicos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, el sector privado, el sector académico, las organizaciones nacionales e internacionales y todos aquellos que trabajen en la RRD.”*(EIRD2008; 3)

La estructura de la Guía está compuesta de cinco capítulos de las tareas específicas a seguir vinculadas a un área fundamental de esfuerzo para la implementación de la reducción del riesgo de desastres, existe una parte en la Guía sobre cómo se debe atender las diferentes tareas propuestas por el MAH, así como diferentes

enlaces a las fuentes complementarias de información. La Guía se presenta de forma independiente y se adapta a los diferentes niveles de cumplimientos del MAH, esta idea es debido a que los usuarios pueden elegir y emprender las tareas oportunas según el nivel de prioridad y circunstancia del nivel alcanzando con el MAH en su país.

Un aspecto importante de la Guía es el monitoreo de los indicadores para la búsqueda del progreso en la temática del MAH. *“Se pretende que esos indicadores sean sencillos, medios simples para comprobar o evaluar el estado de un elemento importante del riesgo de desastre o de una acción de reducción de riesgo de desastres. Pueden contribuir a orientar el diseño de políticas y proyectos, y a evaluar la eficacia de actividades específicas de RRD. Los indicadores de impactos medibles como “el número de víctimas mortales registradas en una catástrofe natural” son importantes para monitorear el progreso total en la implementación del MAH.”* (Ibid; 4).

Cada capítulo de la Guía propone diferentes indicadores relevantes y fáciles de entender con el hecho de buscar la prioridad de las acciones que se deben de tomar para resolver las necesidades existentes.

4.3 Objetivos del milenio

En 1989 cayó el Muro de Berlín y se acabó la Guerra fría, y en 1990, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) perdió su función en la lucha de bloques pero los Estados no cambiaron sus políticas de ayuda. En la época del Secretario General de Naciones Unidas el egipcio Brutos Ghali propuso iniciar con cumbres internacionales para afrontar y proponer una solución a los problemas de la humanidad. Tras la celebración de las primeras reuniones propuestas por el Secretario General en los noventa y con el inicio de los movimientos antiglobalización, en septiembre del 2000, en Nueva York, se dio la primer Cumbre del Milenio. Se reunieron 189 Estados y recordaron los compromisos adquiridos en los noventa y así lograron firmar la Declaración del Milenio. (PNUD, 2014)

Los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) son ocho objetivos y veintiuna metas cuantificables las cuales se pueden supervisar con sesenta indicadores.

Las ocho metas del ODM se pretenden alcanzar para el 2015, son los siguientes:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Según la Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio (2001) la implementación de los ODM se debe realizar una revisión integrada u comprensiva de la situación e identificar las potenciales estratégicas de acción que estén diseñadas para poder lograr los objetivos y compromisos de la Declaración del Milenio.

La guía encara por completo cada uno de los objetivos y compromisos señalados en la ODM (2000), además trata de sugerir y compartir las buenas prácticas que se deben realizar, desde la publicación de la misma el Secretario General da seguimiento a los avances por los países con informes anuales. En el 2005 se dio el primer informe integral centrado en la temática de los progresos alcanzados cinco años después de la primera cumbre.

Según la OMD (ibid) se recogen ocho objetivos que buscan disminuir la pobreza, la búsqueda de la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, reducción de la mortalidad infantil, materna, el avance del VIH/SIDA, la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo. Las metas específicas de cada objetivo son los siguientes:

- *Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.*
 - *Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.*
 - *Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.*
 - *Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.*

- *Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.*
 - *Asegurar que en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.*

- *Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. - Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015*

- *Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.*
 - *Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.*

- *Objetivo 5: Mejorar la salud materna*
 - *Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.*

- *Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.*
 - *Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015. - Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.*

- *Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.*

➤ *Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.*

- *Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.*

- *Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.*

- *Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.*

- *Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.*

➤ *Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.*

- *Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.*

- *Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. - Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).*

- *Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.*

- *En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles. - En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones. (OMD, ibid)*

Para poder lograr los Objetivos se han puesto en marcha diferentes tipos de iniciativas, como el Proyecto del Milenio y la Campaña del Milenio. El primero trata de manejar un grupo de expertos organizados en diferentes foros temáticos con el fin de lograr recomendaciones en las estrategias que se están tomando para lograr los ODM.

En la Campaña del Milenio, como su nombre lo indica es una estrategia que busca garantizar el cumplimiento y el compromiso que los países firmaron para cumplir con los Objetivos del OMD, se busca promover la participación social y la voluntad política.

En la temática de Gestión de riego se encuentra el Objetivo siete, que pretende alcanzar un mundo sostenible en la temática de los recursos naturales.

Según el documento, La Reducción del Riesgo de Desastres: Un Instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio Kit de Cabildeo para Parlamentarios (2010). La reducción de riesgos a desastres es una forma primordial de poder adaptarse al cambio climático, además pretende ser una forma de vincular los programas de desarrollo humano con los movimientos en las temáticas de gestión de recursos ambientales y de biodiversidad.

Para garantizar una reducción de riesgos y una buena adaptación al cambio climático se debe fomentar una mejora en la temática de la gestión medioambiental. Se busca la priorización del mantenimiento y regeneración de zonas naturales para así lograr reducir las inundaciones, sequías, desertificación, deslizamientos de terreno y tormentas, y la reforestación a gran escala, y la regeneración de humedales en las zonas más vulnerables y con mayor degradación del medio ambiente.(Ibid).

Una forma propuesta por el Kit de Cabildeo en la temática en el incremento de la resiliencia a sequias,

es la búsqueda de la limitación de la degradación del medio ambiente, mejorar la forma en la que se utiliza el agua, introducir cultivos y métodos de siembras resistente a sequias y evitar las migraciones hacia barrios marginales.

Otro aspecto planteado es realizar buenas prácticas en reducción de riesgos a desastres para los habitantes de barrios marginales urbanos, el gobierno debe trabajar en la remodelación de las zonas urbanas con iniciativas que promuevan construcciones con mayor resiliencia, este punto puede ayudar a reducir aspectos como pobreza, mejorar la infraestructura, educación y mayor acceso a la salud pública. Además se debe promover la igualdad de género en los habitantes de los barrios marginales.

Por otro lado, el enfoque de la incorporación de la reducción de riesgos en el desarrollo urbano se centra en la planificación territorial, los métodos constructivos, el agua y el saneamiento. Como se utilizan los suelos con sensibilidad a riesgos de desastres, estos aspectos aumentaran de forma gradual la protección de la vida humana, los bienes y los medios que se utilizan para subsistir los habitantes en los barrios.

Otro aspecto es el planteamiento del reforzamiento de la infraestructura hidráulica para lograr una resistente infraestructura a terremotos, deslizamientos de tierras, hundimientos e inundaciones.

4.4 Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos. (PCGIR)

Para entender la PCGIR se debe mencionar que la institución creada para velar por la política, CEPREDENAC nace en 1987. En la primera etapa inicia con la organización de personas especialistas en desastres naturales de los países de Centro América, los especialistas propuestos por los países participan de dos vertientes; organismos de respuestas y institución técnico científico.

En la etapa de los años 90 se establece el primer centro Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central como un organismo regional. Luego CEPREDENAC pasa hacer parte del SICA sin perder su enfoque por el cual fue creado. En la reunión de Presidentes de Centroamericanos en 1993 se inicia con la elaboración de un Plan Regional de Reducción de Desastres para establecer la base sobre el cual se desarrollarán los planes nacionales y los sectoriales. (CEPREDENAC, 2014)

CEPREDENAC (ibid) menciona que la PCGIR inicia con los esfuerzos alcanzados en 1999 con la aprobación del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, lo cual implicó dar un salto muy importante para pasar de ser una institución reactiva a buscar un desarrollo sostenible. En el Foro Mitch+5 realizado en el 2003, se da la convergencia de nuevas ideas lo cual da como resultado iniciar el proceso de las acciones futuras que se deben de tomar como revertir el proceso en la temática del riesgo en Centroamérica.

La PCGIR responde a una necesidad regional de reducir y prevenir los riesgos de desastres, y con esto contribuir a la búsqueda del desarrollo integral y seguro en Centroamérica. (PCGIR 2010).

La política contiene los lineamientos, compromisos, acciones generales y de mediano plazo, que serán concretadas a través de una estructura política – estrategia – plan. (PCGIR, ibid) Además Se identifican también procesos y medios mediante los cuales está política será implementada; esto incluye aspectos institucionales, financieros, de supervisión, rendición de cuentas y de participación. Cabe destacar que la política es una normativa que busca integrar los diferentes sistemas de los países centroamericanos.

Esta política brinda un valor extra a los procesos que se desarrollan en los países y la región, buscando una armonización e integración en los enfoques sectoriales y sub sistémicos, así como la intensificación de acciones de coordinación, formas

nuevas del manejo del riesgo, abordajes teóricos y conceptuales y un conjunto de decisiones en áreas sensibles de la región.

4.5 Cumbres vinculadas a la Gestión de Riesgos

Vengoechea (2012) indica que el termino cumbre se utiliza generalmente para referirse a las conferencias internacionales donde se reúnen Jefes de Estado y de Gobierno, las cumbres en la temática del clima son organizadas por la ONU donde se intenta llegar a un acuerdo para lograr regular diferentes aspectos sobre la forma que es afectado el mundo por el clima. Existen diferentes temáticas a resolver, pero la primordial es la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo. A lo largo de los años han existido diferentes acercamientos internacionales para conocer la situación mundial en la temática del riesgo, y las posibles soluciones que se pueden dar para poder disminuir el riesgo.

A continuación se presenta las cumbres notorias que han marcado los lineamientos que rigen actualmente la temática del riesgo.

- *Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (conocida también como la Conferencia de Estocolmo) 1977.* Esta conferencia giró en torno a temas de la contaminación química, la carrera armamentista nuclear y la caza de ballenas. Cabe destacar que los gobernantes de esa época deciden reunirse cada diez años para realizar el seguimiento del estado del medio ambiente.
- *Primera Conferencia Mundial sobre el Clima en Ginebra. 1979.* Por primera vez a nivel mundial se considera el factor de cambio climático como una amenaza latente para el planeta. En esta conferencia da un resultado positivo debido a que se logra un acuerdo para evitar los posibles cambios en el clima provocado por la raza humana.

- *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (popularmente conocida como la Cumbre de la Tierra) en Río de Janeiro, Brasil. 1992.* Fue la primera reunión donde se adoptó un plan conocido como Agenda 21, este programa pretendía buscar una acción que diera como resultado el desarrollo sostenible. La temática a la cual se centraron fueron: Cambio Climático, protección de la biodiversidad y la eliminación de las sustancias tóxicas emitidas (Gases de efecto invernadero). Esta agenda entró en vigor en 1994
- *Primera Conferencia de las partes Berlín. 1995.* En esta conferencia se le da seguimiento a la propuesta alcanzada por la Cumbre de la Tierra.
- *Protocolo de Kioto. 1997.* El protocolo de Kioto fue un compromiso adquirido por los países industrializados para reducir en un periodo establecido los niveles de emisiones de gases, el periodo propuesto fue del 2008 al 2012, la meta era reducir la producción de los gases tóxicos que potenciaban el efecto invernadero conforme al resultado de 1990.
- *Johannesburgo, 2002.* En esta conferencia inicia el acercamiento a la población civil para que participaran en el tema.
- *Bali, 2007.* Esta reunión da inicio con la negociación para la ampliación de un periodo más para el cumplimiento de Protocolo de Kioto, la cual tendría vigencia del 2012 al 2020. En esta reunión también se llevó a cabo la revisión de los resultados obtenidos con el primer periodo de Kioto, el cual no logró la meta prevista, debido a esto se llega a nuevo acuerdo para lograr encaminar el protocolo con una nueva ruta llamada "*La hoja de ruta de Bali*", esta medida post 2012 sería revisada en la Conferencia de Copenhague.
- *Copenhague, 2009.* La Conferencia de Copenhague se logró fijar una meta en la cual se impuso un límite máximo de incremento de la temperatura global.

Además se tocaron temas para ayudar a mantener estable la temperatura para países vulnerables y en vías de desarrollo.

- *Cancún, 2010.* Los logros obtenidos en esta conferencia fue asegurar el compromiso de los Estados para la creación del Fondo Verde para el Clima el cual pretende promover financiamiento a proyectos y actividades en países en desarrollo.

- *XVII Conferencia sobre el Cambio Climático, Durban. 2011.* (Vengoechea, ibid). En la reunión de Durban los países industrializados y en vías de industrialización firmaron una resolución para iniciar un proceso a un acuerdo legalmente vinculante de protección climática. El protocolo de Kioto fue otro tema que se discutió que no se llegó a ningún tipo de acuerdo con la temática de los gases que provocan el aceleramiento del efecto invernadero.

- *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible 2012. (Rio+20, 2011).* Río+20, es la forma abreviada del nombre de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tema Desarrollo Sostenible, la cual se realizó en Río de Janeiro Brasil en junio del 2012, donde se buscaba un mundo más limpio, equitativo, más verde y próspero.

En el 2012 se celebraban el cumplimiento de los 20 años de la Cumbre para la Tierra, recordando el compromiso firmado en aquel momento en el Programa 21, donde inicio el punto de partida para un mundo que busca promover la equidad social, la protección ambiental y el crecimiento económico. Las Naciones Unidas reunieron nuevamente en Río+20 a los gobiernos que participaron en la Cumbre para la Tierra para volver acordar nuevas medidas para lograr reducir la pobreza, promover el empleo digno, la búsqueda de la energía no contaminante y el uso sostenible y adecuado de los recursos.

Río+20 surge de la necesidad de corregir los índices de pobreza, salud, económicos y ambientales. La idea principal es poder dejar un legado estable para las generaciones futuras, lo que se trata de realizar con Río+20 es abordar las problemáticas desde un criterio global para así lograr actuar a nivel local y lograr un futuro común.

Los debates oficiales en la conferencia fueron cómo construir una economía verde, y cómo mejorar la coordinación internacional en el tema desarrollo sostenible. Los gobiernos adoptaron medidas prácticas, claras y precisas para iniciar en marcha el desarrollo sostenible, y tomaron una base de los diferentes programas exitosos a lo largo de los últimos 20 años. (Rio+20, ibid).

5. LA INTEGRACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

5.1 La Gestión de Riesgos y el Cambio Climático

Para Cardona (2003; 26) la Gestión de Riesgos (GRD) es: *“Proceso social sistemático y permanente de análisis, toma de decisiones y aplicación de medidas políticas, administrativas, económicas, sociales y ambientales y conocimientos organizacionales y operacionales destinados a implementar políticas, estrategias, proyectos y a fortalecer capacidades con el fin de reducir al máximo los riesgos existentes y prever la generación de riesgos futuros en la sociedad, ante el posible impacto de fenómenos potencialmente destructores de origen natural o entrópico.”*

Se puede deducir según lo que explica Cardona que la GRD es una interacción de acciones que buscan gestionar el riesgo existente en un área geográfica a través de la relación de la sociedad y el Estado en algunos casos la iniciativa privada.

La GRD la expone Lavell y Mansilla (2003; 4) como: *“un proceso social complejo, cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles.”* La visión de

Lavell y Mansilla con la visión de Cardona tiene similitud, lo que indica que la GRD es acción existente entre la sociedad y el riesgo.

Por otro lado se debe definir el concepto de Cambio Climático para entender la relación existente con la GRD, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2001; 175) indican: *“Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más).*

El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras.”

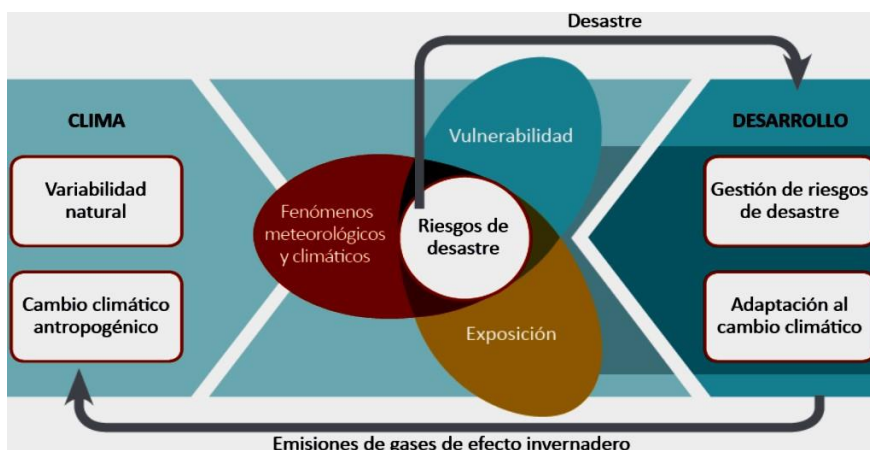
El Cambio Climático se ve desde la perspectiva del Grupo IPCC como una forma de variación prolongada de un estado climático afectado por situaciones ajenas o bien por estados cíclicos naturales en los ecosistemas. Estos cambios pueden ser abruptos como lo exponen con el Cambio Climático rápido, el cual se define como: *“La no linealidad del sistema climático puede llevar a un rápido cambio climático, lo que se denomina a veces fenómenos repentinos o incluso sorprendivos. Otros pueden suceder sin que se esperen, como consecuencia del forzamiento fuerte y rápidamente cambiante de un sistema no lineal.”* (IPCC; 176). Estos cambios rápidos pueden tener consecuencias inimaginables debido a que suceden de forma violenta y la población puede tener poco tiempo de reacción.

En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático (CMCC), en su Artículo No. 1 (1992), Define el Cambio Climático como: *“se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.”* Además la CMCC hace una distinción entre Cambio Climático y Variabilidad Climática, el Cambio Climático esta según la CMCC a la actividad humana que alteran la composición de la atmosfera y la Variabilidad Climática las causas naturales.

Cardona (2003; 23) entiende el Cambio Climático como la: *“Alteración significativa del clima en un lugar o región. Se considera cambio climático cuando durante un periodo extenso de tiempo (décadas o mayor) se ha producido un cambio estadístico importante en las mediciones promedio o variabilidad del clima en ese lugar o región. Los cambios en el clima pueden ser debidos a procesos naturales o antrópicos persistentes que influyen en el ambiente de un determinado territorio”*.

Teniendo en cuentas los conceptos básicos de Cambio Climático y de Gestión de Riesgos, Lavell (2013) interrelaciona estos dos conceptos como un conjunto, debido a que están interviniendo en el proceso de desarrollo. La gestión de riesgos es integral por la transformación que surge en el espacio tiempo ya que el riesgo se expresa de forma material y es continuo.

Para entender esta interrelación Lavell (ibid) demuestra con un grafica el argumento obtenido de la esta nueva relación.



Fuente: IPCC, 2012

Estos conceptos se unen desde la forma que tratan de resolver los mismos problemas, se debe entender que cada quien tiene un enfoque distinto pero con resultados iguales. Desde la lógica de la GRD busca resolver los altos niveles de vulnerabilidad generados por el calentamiento global o de forma antropogénico y el

Cambio Climático (CC) busca una adaptación de la población a las permutaciones que surgen en la vida diaria. Es por eso que Lavell (ibid; 22) indica que: *“se debe postular que la gestión del riesgo asumirá un rol y un lugar de mayor importancia en el proceso de planificación del desarrollo sostenible. Esto acompañará la dinámica de adaptación a cambios paulatinos en los promedios del clima, de forma que contribuya al aumento de la seguridad humana y su bienestar.”*

5.2 Inversión pública para la Gestión de Riesgos y el Cambio Climático

Los países de Centroamérica en la Declaración de Comalapa (Salvador,2011) firmaron el primer documento en el proceso de inversión pública que se debe utilizar para el impacto de los fenómenos naturales en la región y para la Adaptación al Cambio Climático (ACC), esta declaración se produjo debido a la Depresión Tropical 12E en el 2011.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es la instancia encargada de recibir, analizar y dictaminar sobre cómo será utilizada la inversión pública en Guatemala. Su objetivo mejora la eficiencia del gasto público. En el caso de la Gestión para la Reducción de Desastres (GRD) y la Adaptación al Cambio Climático (ACC) los procesos al que se deben incorporar son:

- a) En las Leyes y Reglamentos que determinan los contenidos mínimos de los estudios de preinversión;
- b) En las metodologías generales y específicas; y
- c) En las fichas de registro de los bancos de proyecto

Además como requisito previo para esta incorporación es necesaria la existencia de un ente rector del SNIP. En el caso de Guatemala el ente rector del manejo del gasto público es: la Subsecretaría de Inversión Pública de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, (SEGEPLAN).

La GRD y la ACC inicio a incorporarse en Proyecto de Inversión Pública (PIP) después de la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de Riesgos a Desastres en 1990, el Análisis de Riesgo (AdR) es la herramienta que se utiliza para aplicar en la fase de preinversión, inversión y operación del proyecto. Existen diferentes fases para la aplicación del AdR en la etapa de preinversión se trata de llevar a cabo un análisis de peligros y vulnerabilidades para lograr estimar el riesgo e incorporar medidas que generen una reducción de riesgos, en la fase de inversión se aplica el análisis antes realizado y en la fase de operación se realiza un monitoreo y evolución de los indicadores de GRD. Calvo (2013).

5.3 Planificación regional y local

La planificación según la RAE (2015) es: *Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria.*

Guatemala está organizada en 7 Regiones las cuales se delimitan con el Aérea Metropolitana, Suroriente, Central, Suroccidente, Noroccidente y Peten. Las cuales son gobernados por una persona designada por el presidente. (Gálvez y Suarez 2010). Con esta delimitación existe una planificación regional para resolver necesidades distintas por sectores, además existen planes locales.

“El riesgo de desastre es un resultado que emerge del desarrollo, es decir, no es una condición que surge repentinamente por factores o agentes externos al proceso de desarrollo, sino que es la consecuencia acumulada de los procesos políticos, económicos y sociales que tienen lugar en el territorio.” (Rubiano y Ramírez 2009). Para profundizar en el tema el Estado y el Riesgo están relacionados dentro de un contexto territorial, en donde el Estado debe garantizar medidas de seguridad mínima para la vida.

- El Conocimiento del Área debe ser en las diferentes aéreas propuestas.

- Ubicación
- Vías de acceso
- Características fisiográficas
- Geología
- Geomorfología
- Hidrografía
- Población urbana y rural
- Aspectos socio-culturales: principales características sociales
- Aspectos económicos: principal fuente de ingreso económico
- Aspectos productivos: principal actividad productiva

- La evaluación del Riesgo debe existir desde la delimitación de un área en la que se debe explorar que tan ocurrente puede ser un fenómeno peligroso que impacte la infraestructura y a la población. Es importante tener disponible la información sobre amenazas y la vulnerabilidad según el contexto del territorio.

- Aproximación a la Amenaza, es la búsqueda en el escenario físico la manifestación del fenómeno, esa aproximación se debe realizar con estudios técnicos que se desarrollan para establecer comportamientos del fenómeno. A continuación se enuncian diferentes aspectos a considerar al momento de la aproximación a la Amenaza.

- Localización del peligro.
- Frecuencia del evento.
- Intensidad.
- Área de influencia.
- Información histórica y memoria colectiva sobre los eventos ocurridos.
- Estudios generales o específicos, evaluaciones y monitoreo de eventos.

- Aproximación a la Vulnerabilidad, es el un análisis que implica múltiples variables que se entrelazan para luego cruzar resultados sobre la condición de la vulnerabilidad del contexto físico y social.

a) Aspectos físicos

Tipo de evento:

- Área de afectación o zona de impacto (zona o sector) ➤ Cuantificación del impacto sobre las personas:
 - Personas fallecidas
 - Personas lesionadas
 - Familias afectadas
- Cuantificación del impacto sobre estructuras e infraestructuras:
 - Viviendas afectadas (destruidas y averiadas)
 - Infraestructuras afectadas (vías, servicios públicos, comunicaciones)
 - Cuantificación del impacto sobre procesos sociales y productivos
 - Pérdidas económicas estimadas
 - Pérdidas en producción (cultivos, turismo, etc.)
 - Interrupción de procesos administrativos ➤ Interrupción de procesos financieros

b) Aspectos sociales

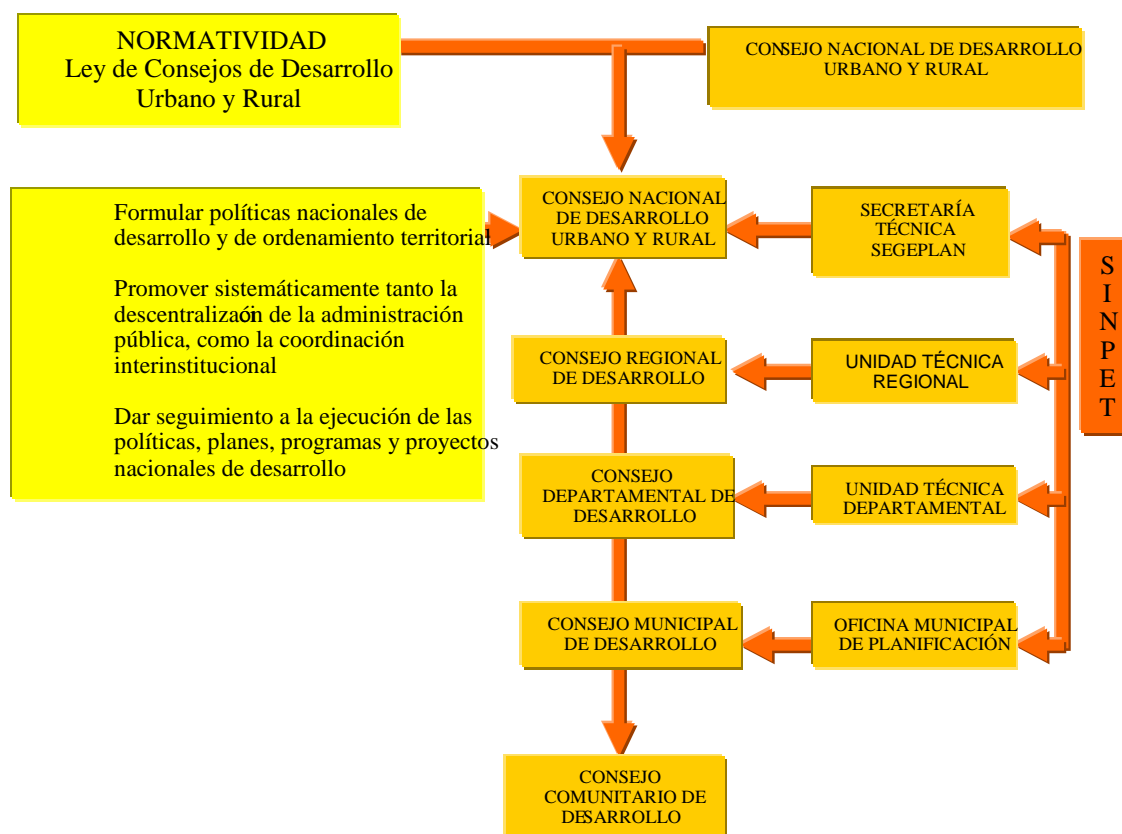
- Se investigan los antecedentes de ocupación del territorio
- Años de creación (ciudades)
- Número de habitantes
- Tasa estimada de crecimiento

- La identificación y aproximación al riesgo, es el conocimiento de los escenarios donde se manifiesta el peligro y la amenaza como la ubicación de la población y la infraestructura. Con toda esta información más la sumatoria de la información de vulnerabilidad se puede realizar el mapa de aproximación al riesgo.

La planificación y ordenamiento del territorio, es el conocimiento de los riesgos y su distribución en el territorio que permite iniciar las prácticas para influir de forma positiva en la orientación de los planes y pautas para reducir el riesgo. (CISP, CIC y TN, 2005).

La planificación regional y local de riesgos en Guatemala se compone según Palma (2003) a través del Sistema de Consejos de Desarrollo (SCD), Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINPET). Y como complemento a la estrategia de la gestión de riesgos y su planificación existen diferentes entes que ayudan a la planificación de la región en la temática internacional, Sistema Nacional Para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRE), este se encuentra en Nicaragua, Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema de Nacional de Cooperación Internacional (SNCI).

Para entender la lógica de esta interrelación de los diferentes actores en la planificación Palma, (2003), presenta el siguiente esquema:



Los niveles de intervención que tiene el SNIPET son los siguientes:

- *“Nacional: Orientador y legislador. Marco conceptual SINPET, base metodológica departamental, programa de capacitación, sistema nacional de información territorial. Estrategia de Regionalización y Desarrollo. Otras Políticas.*
- *Regional / Departamental: Políticas Regionales y Departamentales. Su ámbito de influencia abarca ciudades mayores o intermedias. Coordinación y la correlación.*
- *Territorial: Plan Estratégico Territorial para buscar la eficiencia económica de los territorios (mancomunidades), por medio de la especialización.*
- *Municipal: Plan de Desarrollo Municipal. Gestión de inversión; con reglamento de zonificación.*
- *Urbano: Plan de Desarrollo Urbano. Mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos; con reglamento de urbanización”. Palma (Ibid).*

En el 2013, Guatemala inicia con el desarrollo de una Guía de Fortalecimiento Municipal titulada: *“Orientaciones técnicas para institucionalizar la gestión ambiental y de riesgo en los procesos municipales”*. Este documento es el acercamiento más latente de la acción local para el trabajo en la reducción al riesgo y la adaptación al cambio climático.

El documento tiene como objetivo general contribuir con la institucionalización de la gestión ambiental y de riesgos en las competencias municipales para lograr un desarrollo municipal.

En el caso de los objetivos específicos se encuentran los siguientes:

- *Facilitar la formulación y fortalecimiento de estrategias administrativas y técnicas en gestión ambiental y de riesgo.*
 - *Aportar lineamientos y criterios, que permitan de acuerdo a las condiciones y características particulares de cada territorio, la aplicación de la gestión ambiental y de riesgo.*
 - *Propiciar mecanismos, instrumentos y procedimientos que permitan aplicar y verificar la inserción de la gestión ambiental y de riesgo en el quehacer municipal.*
 - *Contribuir a desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional con las instancias públicas y privadas vinculadas a la temática de ambiente y riesgo.*
- (SEGEPLAN, 2013).

El documento propuesto por el gobierno pretende ser una guía que aporte criterios, metodologías e insumos que busquen contribuir a promover una gestión integrada de los servicios naturales y de los bienes. Por otro lado también pretende dejar una senda de contribuciones en el desarrolló para las generaciones futuras. (SEGEPLAN, ibid).

En el caso concreto Sololá en la administración 2008-2012 inicio con su propuesta de su Plan Municipal, este Plan entro en vigencia en el 2011 y finaliza en 2018, para avanzar en el tema de desarrollo del Departamento de Sololá.

El Plan Municipal se encuentra un capitulo llamado Sistema Natural, en éste capítulo la Municipalidad y las mesas de trabajo que realizaron el Plan llegaron a enfatizar la importancia que tiene el medio ambiente para la generación de desarrollo. (Municipalidad de Sololá, 2010).

En el 2012 SEGEPLAN desarrollo a través del Gobernador un Plan Estratégico Territorial (PET) para lograr impulsar los procesos de transformación del territorio mediante a la inversión que proviene de las esferas públicas, privadas y de la cooperación internacional.

El PET pretende garantizar el apoyo de las decisiones que se impulsen desde la esfera de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, como también el buen manejo de los recursos de la inversión al territorio. (Plan Estratégico Territorial de Sololá, 2012).

6. EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS EN LA GESTIÓN DE RIESGOS HIDROMETEOROLÓGICAS CASOS ANÁLOGO DE CUBA

Cuba por su ubicación geográfica está expuesta a diferentes tipos de peligros naturales, el fenómeno más recurrente es de carácter hidrometeorológico, principalmente los huracanes. El país tiene una temporada ciclónica de 6 meses la cual da inicio el mes de Junio y finaliza en Noviembre.

En 1998 y 2008, Cuba fue impactada por más de 20 ciclones tropicales, de los cuales 14 alcanzaron la categoría de huracán y de ellos 7 fueron de gran intensidad, 11 millones de personas fueron evacuadas, pérdidas económicas de 18 mil millones de dólares, a pesar de la intensidad que se vivió en esta época solo se perdieron 35 vidas humanas. Las poblaciones que fueron expuestas a estos efectos destructivos vivían en zonas aisladas costeras y montañosas.

(Llanes, 2010).

Cuba sustenta su reducción de riesgos a desastres naturales (RDN) en un marco legal que está formado por leyes, decretos y resoluciones ministeriales. Además cuenta con una base sólida institucional para verificar el cumplimiento e implementación. En 1959 inició la primera medida en apoyo a RDN, en 1962 surge la Defensa Popular la cual se transforma en Sistema de Medidas de Defensa Civil en 1966 y en 1994 se define el Sistema de Medidas de Defensa Civil, este toma carácter estatal cuya función es salvaguardar la vida de la población cubana. Esta ley genera que los Presidentes de las Asambleas Provinciales y Municipales (Gobernadores y alcaldes) deben de dirigir la Defensa Civil de su territorio.

En 1997 el Sistema de Medidas de Defensa Civil fue actualizado para perfeccionarlo y lograr establecer nuevos parámetros específicos para la RDN, este sistema lleva más de 45 años de experiencia. (Llanes, 2010).

Cuba es uno de los ejemplos para estudiar asertivos debido al éxito que tiene con la preservación de vidas humanas con un fuerte gobierno central en un país pobre y pequeño cuya ubicación geográfica lo hace vulnerable como lo expone Oxfam América (2004) en su informe "Superando la Tormenta", el éxito que ha tenido Cuba con su sistema de Gestión de Riesgos a los Desastres (GRD) es debido a que incorporaron la GR a sus estructuras y a la evaluación de la conciencia del riesgo.

El informe que plantea Oxfam recoge tres puntos importantes siendo el análisis de los elementos cubanos en Reducción de Riesgos (RR), la efectividad y componentes de su modelo para enfrentar el riesgo y los elementos que se pueden adaptar a Centroamérica.

Los factores tangibles que contiene el Sistema Cubano de Gestión de Riesgos son (SCGR): una defensa civil fuerte y bien organizada, un sistema de aviso temprano, equipos de rescate bien equipados, reservas para casos de emergencia. Los factores intangibles son: movilización comunitaria, la solidaridad, un claro compromiso político con la preservación de vidas humanas y una población con "conciencia sobre desastres" y educada en las acciones que es necesario realizar en caso de desastre. Estos dos factores generan un esfuerzo que se incorpora en el ciclo de la GRD dando como resultado un sistema único en el mundo. A pesar de esa forma de llamar al SCGR existen características posibles de replicar en los países Centroamericanos según Oxfam.

El SCGR es poco inusual su modelo de desarrollo socioeconómico de un lado, y sus políticas de respuesta en casos de desastre del otro, pero se combinan para reducir la vulnerabilidad de la población ante los peligros, en tiempos de calma el gobierno busca cerrar la brecha de iniquidad del pueblo, priorizando el desarrollo social y económico.

El gobierno se convierte en el único proveedor de los servicios sociales y tiene la tasa de mayor empleador del país, uno de sus características es dirigir la economía, controlar el mercado y planificar las políticas públicas. Se tiene un sistema político unipartidista. El cubano tiene un nivel de educación alto y se caracteriza por tener sentimientos muy solidarios y de cohesión social, además se destacan por tener un alto grado de organización de las masas y estructuras políticas.

Las medidas que hacen que el SCGR sea poco vulnerable son:

- **Acceso universal a los servicios.** *La población cubana tiene un mejor acceso a la educación, la salud y la infraestructura física que la mayoría de la población del resto de la América Latina. Ello reduce la vulnerabilidad del conjunto de la población.*
- **Políticas encaminadas a reducir las disparidades sociales y económicas.** *Los esfuerzos gubernamentales dirigidos a disminuir las desigualdades socioeconómicas inevitablemente reducen la vulnerabilidad.*
- **Considerable inversión en el desarrollo humano.** *Cuarenta años de inversión en el capital humano hacen que el país cuente con un gran número de profesionales muy calificados.*
- **Inversión gubernamental en infraestructura.** *Esas inversiones, realizadas tanto en las zonas urbanas como en las rurales, minimizan las desigualdades en el desarrollo de las distintas regiones y permiten que el país cuente con una gama de recursos para el desarrollo que puede emplearse en la mitigación de los desastres, además de la preparación y la respuesta ante los mismos.*

- **Organización social y económica.** *Las formas particulares de organización social existentes en Cuba fomentan la solidaridad, la cohesión y la cooperación, creando así un capital social que puede aplicarse a la reducción de los riesgos.* (Oxfam, Ibid; 19).

Además el modelo SCGR es de naturaleza multidimensional, desde que abarcan la existencia de la legislación dirigida a la mitigación de desastres hasta el desarrollo de una cultura de seguridad, pasando por la movilización comunitaria. Cabe destacar que también el sistema cubano incorpora todas las áreas que propone la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja.

- Desarrollo social y económico
- Adaptación al cambio climático
- Mitigación de desastres
- Preparación para casos de desastre
- Respuesta ante casos de desastre
- Recuperación de desastres

El sistema Cubano a través de su experiencia, el trabajo simultaneo en estas direcciones producen un resultado superior a la suma de las partes, esto identifica que las acciones que desarrollan en cada una de ellas se sobrepone para potencializar el resultado final. Esta condición indica que es una forma de optimizar el nivel de reducción de riesgos de la población en casa que suscite una emergencia. (Oxfam, Ibid; 22).

En el caso centroamericano existe un sistema multi-institucional que ha sido el ente rector de gestionar la política de gestión de riesgos para ser utilizada en la región. En Febrero del 2005 se realizó la Evaluación del Quinquenio (2000-2004) del Plan Regional de Reducción de Desastres.

IV. PROCESAMIENTO, ANALISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS

4.1 Análisis de los principales aspectos de las entrevistas realizadas A continuación se presentan los resultados de campo obtenidos, tratando de resumir de forma estructurada los resultados de los tres instrumentos utilizados, de los cuales, el instrumento uno se aplicó a cuatro municipalidades (Ver anexo No. 1: Guía para la entrevista a los Directores de Planificación Municipal de la Mancomunidad Mankatitlán) y el instrumento dos se utilizó con los representantes institucionales (Ver anexo No.2: Guía para la entrevista a los Representantes Institucionales) y el tercero a las cuatro comunidades (Ver Anexo No.3: Guía para la entrevista a los Representantes de las Comunidades -COCODES-).

4.1.1 Directores de Planificación Municipal: De acuerdo a las entrevistas que se realizaron en las oficinas municipales de planificación, con el director de planificación municipal el cual nos brindó la información necesaria para responder el instrumento. (Ver anexo 2 Guía de entrevista a los Directores de Planificación Municipal -DPM-); en los municipios de San Andrés Semetabaj, San Antonio Palopó, Santa Catarina Palopó y Panajachel.

Los resultados de estas entrevistas se presentan a continuación:

Se encontró que de 4 municipalidades entrevistadas 2 cuentan con políticas municipales que responden a las necesidades que se generan por los problemas del medio ambiente y los desastres naturales, las municipalidades que cuentan con este tipo de políticas son: San Antonio Palopó y San Andrés Semetabaj. La municipalidad de San Andrés Semetabaj cuenta con una política de medio ambiente la cual fue realizada en 2011 y que finaliza sus objetivos en el 2016, en el caso de San Antonio Palopó existe la política de reforestación para disminuir la vulnerabilidad por efectos hidrometeorológicos como también en el 2015 crearon la Unidad de Gestión Ambiental Municipal (UGAM), en los casos particulares de

Panajachel y Santa Catarina Palopó no cuentan por el momento con políticas específicas que traten los problemas de reducir la vulnerabilidad en el municipio.

Las cuatro municipalidades cuentan con planes de emergencias municipales elaborados por la COMRED, en el caso de Panajachel no ha tenido algún tipo de actualización desde el 2012. En Santa Catarina Palopó existe un programa anual prevención de desastres hidrometeorológico; en San Antonio Palopó en el 2012 se creó el plan de respuesta inmediata en la estación lluviosa y San Andrés Semetabaj cuenta con un plan de emergencias.

En las cuatro Municipalidades, tres de las mismas, abordan la temática de una planificación para reducir la vulnerabilidad. Santa Catarina Palopó no cuenta con una planificación de ese tipo. En los casos específicos de San Antonio Palopó y San Andrés Semetabaj cuentan con un mapa de puntos vulnerables del municipio. Panajachel aborda la temática de reducción a través de su Plan de Gobierno Local.

En el caso de la participación en la aplicación de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos en Guatemala. Solamente San Andrés Semetabaj participó por medio de su Consejo de Desarrollo Municipal. Y San Antonio Palopó únicamente la han informado por la difusión que CONRED realizó. Panajachel y Santa Catarina Palopó no conocen la Política.

En el caso de la identificación de las instituciones que apoyan una emergencia hidrometeorológico las cuatro municipalidades son capaces de reconocer a las instituciones que apoyan el siniestro. En dichos municipios han existido diferentes tipos de organizaciones que trabajan en el tema de Gestión de Riesgos, como la ONG Geólogos del mundo, Cooperación Española, la Fundación Toreillo y la Mancomunidad Mankatitlán. Además las cuatro municipalidades identifican los peligros que representan sus comunidades, en Panajachel es latente el desbordamiento del río Panajachel y las inundaciones. En San Antonio Palopó cuentan con el problema geotécnico al igual que Santa Catarina Palopó y en el caso

de San Andrés Semetabaj cuentan con dos tipos de problemas, el geotécnico y el desbordamiento del río Madre Vieja. Las municipalidades estudiadas aceptan que por la geografía de sus municipios, existe un alto riesgo de vida para sus comunidades.

Las pérdidas que consideran podrían generarse son:

- Infraestructura
- Pérdida de vidas humanas
- Servicios Básicos
- Económicos
- Producción Agrícola

Las cuatro municipalidades no han participado, como tampoco conocen el Marco de Acción de Hyogo. El único abordaje internacional ha sido estudios como el que se realizó en Panajachel para trabajar en la cuenca del río del mismo nombre. En el caso de Santa Catarina han existido estudios que han generado mapas que se utilizan para la toma de decisiones en la municipalidad en la tema de gestión de riesgos. Y las municipalidades de San Antonio Palopó como al igual que San Andrés Semetabaj no han tenido ningún acercamiento en los últimos años de la comunidad internacional para tomar decisiones en gestión de riesgos.

Las municipalidades que abordan el tema de gestión de riesgos desde un plan para cubrir las necesidades del problema son: Panajachel a través de su Plan de desarrollo Municipal, San Antonio Palopó con su oficina Unidad de Gestión Ambiental Municipal (UGAM), San Andrés Semetabaj con su Plan de Reducción de Desastres anual. La única municipalidad que por el momento no cuenta con un plan municipal es Santa Catarina Palopó.

En los municipios de Sololá han existido diferentes tipos de organizaciones internacionales que han apoyado a las comunidades, en los casos de Panajachel y Santa Catarina Palopó existió un acercamiento por el grupo Geólogos del Mundo

2012-2013, en San Andrés Semetabaj en el 2013 contó con la participación del Centro de Políticas Públicas, Desarrollo y Liderazgo (CPDL). San Antonio Palopó no han existido en los últimos años participación internacional.

En las municipalidades de Santa Catarina Palopó y San Antonio destinan de un 2% a 3% del presupuesto municipal para la prevención del riesgo. Existe un caso particular en la Municipalidad de San Andrés Semetabaj que no cuentan con presupuesto municipal para prevenir el riesgo pero si con un fondo de emergencia el cual es de 200 mil quetzales. Y en Panajachel no destinan presupuesto municipal para la prevención del riesgo.

Las cuatro comunidades cuentan con un esquema organizativo como se presenta a continuación:

San Andrés Semetabaj	San Antonio Palopó	Santa Catarina Palopó	Panajachel
COMUDES	COMUDES	COMUDES	COMUDES
COCODES	COCODES	COCODES	COCODES
Comisión de medio ambiente	COLREDES	COLREDES	COLRED
		ONGS	ONGS
			Brigada de seguridad

4.1.2 Representantes Institucionales: De acuerdo a las entrevistas que se realizaron en las oficinas de los representantes institucionales, con los encargados a la temática de política y gestión de riesgo los cuales brindaron la información necesaria para responder el instrumento. (Ver anexo No.2: Guía para la entrevista a los Representantes Institucionales); ¹Se lograron diferentes tipos de resultados los cuales se presentan a continuación.

Cuatro de los seis expertos entrevistados recalcan que las políticas públicas en Guatemala nacen de una forma coyuntural que no resuelve las necesidades existentes en los departamentos, además cuentan con una difusión muy pobre. El experto de SEGEPLAN considera que las políticas públicas en Guatemala son muy limitadas a resolver los problemas en los departamentos debido a que las problemáticas no son similares. La experta de CEPREDENAC considera que las políticas públicas son sólo lineamientos que buscan priorizar los problemas latentes pero que las municipalidades en los departamentos deberían de adaptar la política a su región para que genere un impacto. El experto de Mankatitlán considera que no se aplican por no tener un ente rector que vele por el cumplimiento de la política en los Departamentos.

Para los expertos las acciones que se deberían de impulsar del gobierno en tema riesgos ambientales van desde la generación planes de educación, una planificación en el tema, políticas para el manejo adecuado del medio ambiente y la homologación de pensamientos en temas de gestión ambiental y riesgos. Existen aportes como el que menciona el experto del INGEP el cual enfatiza que un problema sin resolver es el manejo de la carga hídrica en el país. O como la propuesta que hace el experto de Mankatitlán que debería de haber una política de

¹ Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) ;Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SE-CONRED) ;Secretaria de Planificación y Programación (SEGEPLÁN) ;Instituto de Agricultura Recursos Naturales y Ambiente (IARNA-URL); Instituto de Investigaciones y Gerencia Política (INGEP-URL) ; Mancomunidad Mankatitlán.

manejo ambiental que resuelva las necesidades de país. CONRED por su parte menciona que un problema que nunca se ha tratado es evitar la discrecionalidad y subjetividad que se tiene en la temática del riesgo ambiental. CEPREDENAC enfatiza que el gobierno debería de dar un acompañamiento a lo local y no ser un Estado centralista.

Los expertos consideran que las políticas públicas con vinculación a la gestión de riesgos es un tema muy afín a las necesidades del país, como bien lo recalcó el experto del INGEP donde mencionó que Guatemala es uno de los países que se ve afectado por la adaptación al cambio climático lo cual genera que el país esté ubicado en el cuarto lugar a nivel mundial sobre los efectos del cambio climático mundial.

Además los expertos consideran que las políticas públicas en gestión de riesgos es un resultado idóneo a los problemas de país, como bien lo expreso la SECONRED a través de su experto que indica que es una forma de institucionalizar la Gestión de Riesgos creando mecanismos que generen aportes sustanciales a los problemas que no se abordan por la limitantes institucionales ya sea por la falta de recursos o las limitantes jurídicas. Creando así estas políticas públicas según la experta de CEPREDENAC el país generaría un crecimiento en la inversión pública generando efectos positivos para la población.

La SE-CONRED considera que en Sololá, específicamente en los municipios de San Antonio Palopó, San Andrés Semetabaj, Santa Catarina Palopó y Panajachel. No existe una organización especializada en el tema de Gestión de Riesgos (GR) solo algunas organizaciones que apoyan a la GR como: la organización Vivamos Mejor y Salvemos el Lago. Para el INGEP existen instituciones como la CONRED, La Autoridad para el Manejo de la Cuenca del Lago de Atitlán y su Entorno (AMSCLAE) y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). CEPREDENAC desconoce las organizaciones que trabajan en el tema de GR en los Municipios debido a que su enfoque es Centroamericano y no influyen en lo local. SEGEPLAN considera las mismas instituciones que el experto de INGEP indicó. IARNA

considera que solo AMSCLAE es la institución que tiene fuerte presencia en el Departamento de Sololá por la politización que a tenido la institución con los sucesos que han suscitado en el lago. Y el experto de Mankatitlán menciona a la CONRED como el ente cercano a la GR y como un grupo de monitoreo de la GR esta Vivamos Mejor.

Los seis expertos aseguran que en Guatemala se enfatiza la etapa emergencialista, además consideran que no se aborda la temática de la prevención como el objeto clave para disminuir la vulnerabilidad.

La comunidad afirma que existen procesos de prevención en la GR pero son mínimos para los problemas existentes, la postura del experto del IARNA es que no existen procesos de prevención en la GR, SEGEPLAN menciona que ha iniciado a darse un cambio en la prevención mediante el análisis de riesgos de la inversión pública como la herramienta SNIP y también con la nueva política K'ATUN 2032. CEPREDENAC considera que existen avances en la prevención como los proyectos educativos para los alumnos de los diferentes institutos educativos. La SE-CONRED considera que existen avances incipientes y que se deben cambiar diferentes aspectos normativos para poder ampliar la temática. El INGEP menciona que hay proyectos minimalistas que abordan la temática de la prevención, como los simulacros, la Política Nacional Forestal a largo Plazo (PINFOR) y el Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal (PINPEP).

Las normativas internacionales en Guatemala según la SE-CONRED en la temática de la GR es aplicable, pero existen limitantes para contextualizarlas, además consideran que la forma que los entes reguladores de las normativas miden de una forma muy utópica para la realidad de Guatemala y con poca inclusión al momento de formulación de las mismas. CEPREDENAC como un ente internacional considera que existen avances en el cumplimiento de las normativas pero se necesita tener mejores herramientas para aplicarlas, y se debe buscar que Guatemala sea un ente prospectivo para poder fortalecer la GR. Para SEGEPLAN

las normativas internacionales se aplican en su totalidad y un claro ejemplo de ese trabajo es la primera política pública prospectiva llamada K'ATUN 2032. Para el INGEP y el IARNA consideran que las normativas internacionales son una fuente importante de regulaciones para generar desarrollo en Guatemala, pero existe un avance mínimo, en el caso específico de la GR en Centroamérica existe una forma de armonización de acciones a tomar en la región. Además enfatizan que existe una infraestructura montada que no se aprovecha para el cumplimiento de las normativas. Desde lo local Mankatitlán considera que su aplicación es mínima y la difusión de las normativas es nula.

La valoración que el IARNA da sobre la planificación GR que se da en Guatemala es mala porque consideran que no existe una planificación formal sino solo existe una valoración a la etapa emergencialista. Desde lo local la Mancomunidad Mankatitlán expone que han existido avances como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) pero concuerda con el IARNA que no existe una planificación formal para la GR. Para el INGEP en el plan regional existe una gran planificación pero en los casos locales existen muchas ambiciones políticas que sesgan la planificación generando un proceso poco concreto, además que el gobierno no destina partidas presupuestarias para mejorar la planificación en la GR. SEGEPLAN considera que una planificación acorde a la GR no existe porque la forma de pensar de los planificadores es distinta a la que se debería de tomar en Guatemala debería de ser la GR se convierta en un enfoque de planificación. CEPREDENAC considera que la planificación es latente en Guatemala pero se debe manejar de una forma objetiva la gestión prospectiva del riesgo. SECONRED considera que la planificación es muy centralista y que no llega a los departamentos.

El aspecto que resalta de la actual planificación la SE-CONRED es la Ley de Desarrollo Rural al incluir la GR. Además consideran que en el periodo 2008-2009 existió una formulación fuerte a los aspectos preventivos. CEPREDENAC considera que la estructura organizativa de las instituciones de gobierno cuenta con un enfoque centralista y no descentralizado y se debería de tomar en cuenta lo local

para la toma de decisiones en la planificación. SEGEPLAN resalta que si existen planes que responden a los diferentes niveles estructurales del país, un ejemplo son los planes de desarrollo municipal. Para el IARNA actualmente la planificación es cortoplacista, aunque es meritorio rescatar la primera política pública con un tiempo definido de trabajo el cual es el K'ATUN 2032.

SEGEPLAN considera que el sistema administrativo actual no permite asignar un porcentaje específico a las políticas públicas en GR, en el caso que se le pudiera designar ese porcentaje sería complejo, ya que, cada institución cuenta con dependencias específicas para las cuales fueron creadas. Pero existen herramientas que generan ayuda para designar una cantidad válida para funcionar las políticas públicas como lo es el clasificador presupuestario de riesgos. El INGEP considera que el 5% del PIB de Guatemala será razonable para tratar la temática de la GR esto debido a que la Gestión de Riesgo controlada genera desarrollo y eso da como resultado mayores ingresos netos. La SE-CONRED considera que cada institución que vela por la GR debería de tener un aumento presupuestario de cuatro veces de lo que actualmente tienen, en el caso específico cuenta con 50 millones como presupuesto. El experto del IARNA considera que el 80% del actual presupuesto fuera funcional si se aplicara para los cuatro pilares fundamentales del Estado que son: Educación, Salud, Seguridad y Medio ambiente. Y el 20% restante sería para las funciones del Estado. Para Mankatitlán es idónea la aplicación de un 30% e incluso un 40% sería lo adecuado. En el caso de CEPREDENAC consideran que hablar de un porcentaje es muy subjetivo porque en la administración del Estado no existe una partida presupuestaria para la GR.

Todos los expertos consideran que la inversión actual es insuficiente para apoyar la gestión de riesgos. Para aumentarse esa generación de bienes el IARNA y el INGEP consideran que la vía extrema sería la reforma del Estado y otras formas como el replanteamiento del listado de obras de infraestructura, generación de alianzas público privado y la aplicación de candados legales como lo es el clasificador presupuestario. La SE-CONRED menciona cambiar el enfoque a una

etapa nueva de prevención y no emergencialista. SEGEPLAN considera que con el ordenamiento de las necesidades actuales y destinando acorde el presupuesto es manejable para la prevención. En cambio CEPREDENAC considera que se debería de planificar desde el riesgo. Mankatitlán considera que se debería de crear normativas nuevas que incluyan la GR como una forma de desarrollo para Guatemala.

4.1.3 Representantes de los COCODES ante la Municipalidad: De acuerdo a las entrevistas que se realizaron en las en las aldeas y caseríos, con los representantes de los COCODES ante la municipalidad, quienes brindaron la información necesaria para responder el instrumento. (Ver Anexo No. 3: Guía para la entrevista a los Representantes de las Comunidades -COCODES-) de los municipios de San Andrés Semetabaj, San Antonio Palopó, Santa Catarina Palopó y Panajachel. Se lograron diferentes tipos de resultados los cuales se presentan a continuación.

La mayoría de personas entrevistadas del municipio de San Andrés Semetabaj no conocen algún programa público que sea impulsado por su municipalidad. Únicamente dos de diez entrevistados tienen conocimiento a través de charlas y capacitaciones, éstas son la comunidad Xetocoj y el casco urbano de San Andrés Semetabaj. En el caso del municipio de San Antonio Palopó, solamente una persona entrevistada no tiene conocimiento de algún programa público para reducir la vulnerabilidad. Entre los programas mencionados están: la planta de tratamiento de sólidos, vivero forestal para prevenir deslizamientos, grupos de convergencia y organización locales como el COMUDE. En Santa Catarina Palopó no se tiene conocimiento de ningún programa público impulsado por la municipalidad para reducir la vulnerabilidad. En Panajachel la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) realizó capacitación por sectores.

Según la opinión de personas entrevistadas la Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres (COMRED) ha elaborado, en el municipio de San Andrés

Semetabaj, un plan de emergencia para la población y se ha dado a conocer mediante charlas a la comunidad, capacitaciones y organizaciones juveniles.

Mientras en el municipio de San Antonio Palopó la COMRED presenta una organización independiente de los COCODES de la región Agua Escondida, cantón Chitulul y Aldea Xestel. En el municipio de Santa Catarina Palopó no se tiene conocimiento que COMRED haya elaborado un plan de emergencia para la población. En el caso de Panajachel se guían mediante el plan de emergencia 2013 elaborado por CONRED.

En el municipio de San Andrés Semetabaj ocho de diez personas entrevistadas no pertenecen a ningún programa público para reducir la vulnerabilidad. Cabe mencionar que el representante de la aldea Las Canoas Bajas tiene conocimiento de la capacitación de jóvenes, mientras que el representante del Caserío El Carmen identifica un llamado "proyecto de curvas de nivel." En el caso del municipio de San Antonio Palopó los programas para reducir la vulnerabilidad son a través de los COMUDES, quienes planifican actividades y reuniones para solucionar problemas. En Santa Catarina Palopó no existen programas públicos dirigidos al municipio para reducir la vulnerabilidad. Entre los programas públicos municipales en Panajachel, se encuentra "Vivamos Mejor" y el Plan de emergencia de CONRED.

Diez representantes del Municipio de San Andrés Semetabaj afirman que las políticas públicas que provienen del gobierno central son: Bono seguro, Bolsa segura, Fertilizantes y abonos, Útiles escolares, Mi Familia progresa y Política de equidad de género. En el caso del municipio de San Antonio Palopó, los representantes también afirman que las políticas públicas provenientes del gobierno central son: Bolsa segura, Bono seguro, Fertilizantes, Alimento por trabajo, Programa del adulto mayor, además cuentan con la políticas municipales como el programa de reforestación. En el caso del municipio de Santa Catarina Palopó también se aplican algunas políticas públicas como el Bono seguro y Bolsa segura. En Panajachel se aplican las políticas de: trabajo para el adulto mayor y Bolsa solidaria.

Siete de diez personas entrevistadas en el municipio de San Andrés Semetabaj, mencionan que no conocen algún proyecto que se haya ejecutado para disminuir el daño en caso de emergencias por inundación. El representante del caserío El Carmen afirma que no tienen problemas de inundaciones y el representante de la Aldea Panibatzalam afirma que lejos de sufrir inundaciones tienen problemas de sequía. En el municipio de San Antonio Palopó dos personas afirman que existen proyectos para disminuir el daño en caso de emergencias por inundación, entre ellos: mejoramiento de la infraestructura vial y realización de muros de contención. En Santa Catarina Palopó no se conocen proyectos que se hayan ejecutado para disminuir el daño por inundaciones. De forma preventiva, en el municipio de Panajachel, específicamente en el río San Francisco han existido dragados; los técnicos consideran que esto es una técnica preventiva para evitar que el caudal del río no se desborde, pero las organizaciones que protegen el lago, consideran que éste tipo de acciones conllevan a efectos nocivos debido al aumento de la cianobacterias, ya que, el movimiento de tierras genera un crecimiento en el potasio y fósforo.

La mayoría de personas entrevistadas en el municipio de San Andrés Semetabaj, si tienen conocimiento de la labor municipal al momento de una emergencia, entre las actividades que se mencionan son: evacuar el área, brindar atención y apoyo a los afectados, trabajo en conjunto con la CONRED, visitas a los lugares afectados para conocer la situación. En el municipio de San Andrés Semetabaj: el caserío El Carmen, caserío Sucún, cantón Caliaj y comunidad Xecotoj no conocen la labor de la Municipalidad al momento de una emergencia. En el caso del municipio de San Antonio Palopó la mayoría de personas entrevistadas si conocen la labor de la municipalidad, entre las actividades que reconocen son: coordinación que realiza la CONRED, brindar apoyo con la ambulancia municipal, seguimiento y apoyo comunitario. En Santa Catarina Palopó, se conocen ciertas actividades como visitas a las comunidades y atención a los damnificados. Los representantes de la

Municipalidad de Panajachel reconocen las actividades de alertas tempranas, evacuación y albergues temporales.

El 50% de los COCODES entrevistados en el municipio de San Andrés Semetabaj si han elaborado un plan para enfrentar las emergencias por inundación, pero no incluyen los desastres geotécnicos, en el plan incluyen acciones que se realizarán para enfrentar los posibles desastres de origen natural, velar por el desarrollo sostenible en la comunidad; mientras que el otro 50% no lo han hecho y afirman que no existe un seguimiento del trabajo anterior. En el caso de San Antonio Palopó la mayoría de COCODES no han elaborado un plan, únicamente en el cantón Chitulul, existió un COCODE que durante nueve años estuvo organizando a su comunidad, dejando así una guía para los otros COCODES. En Agua Escondida después del Agatha en el año 2012 se inició el programa de prevención. Debido a que el efecto del riesgo es deslizamiento, no existe un plan específico para emergencias geotécnicas en el municipio de Santa Catarina Palopó. En Panajachel, CONRED es la encargada de generar las alertas tempranas.

En el municipio de San Andrés Semetabaj: en el casco urbano, aldea Canoas Altas, caserío Nueva Victoria y la comunidad Xecotoj si tienen conocimiento de los procedimientos que se deben seguir en caso de emergencia por inundación, se enfatiza la comunicación con la Municipalidad. El otro 60% de los COCODES no tienen la capacidad para realizar procedimientos de emergencia. Mientras que en San Antonio Palopó únicamente en el caserío San José Xiquinabaj y cantón Chitulul no se conocen los procedimientos para actuar, el resto de comunidades son observadoras en cuanto al riesgo y agregan que cuentan con sistema de botiquín. En el caso de Santa Catarina Palopó han existido ciertos acercamientos de la Municipalidad a las comunidades pero éstos son mínimos. En Panajachel si se conocen los procedimientos para actuar en caso de emergencia.

En el municipio de San Andrés Semetabaj: en el casco urbano, aldea Canoas Altas, caserío Nueva Victoria y caserío Chutilami han enfrentado casos de evacuación por emergencias por inundación y deslizamientos. La evacuación del caserío Nueva

Victoria es un caso atípico, debido a que para la tormenta Agatha fueron trasladados a una nueva comunidad. Las comunidades de San Antonio Palopó que fueron evacuadas para la tormenta Agatha fueron: caserío San José Xiquinabaj y Agua Escondida. En el caso de la Aldea Xestel, cantón Chitulul y caserío el Porvenir Chipop, todas de San Antonio Palopó, son consideradas zonas de bajo riesgo. En Santa Catarina Palopó si han existido casos de evacuación, principalmente en la tormenta Agatha por la emergencia de deslizamiento. Asimismo en Panajachel, debido a la tormenta Stan y Agatha se ha generado movilización de comunidades, utilizando cinco albergues para damnificados de las emergencias.

La mayoría de los COCODES entrevistados en el municipio de San Andrés Semetabaj si conocen instalaciones que podrían ser utilizadas como albergues en caso de evacuación por emergencia, entre ellos son mencionados: centros educativos de la cabecera Municipal, salón social o salón de usos múltiples, Gimnasio, Iglesia católica, algunas viviendas localizadas. En San Andrés Semetabaj; el cantón Caliaj, caserío Suan y caserío Nueva Victoria no tienen conocimiento de edificaciones que puedan ser utilizadas como albergues. Mientras que todas las comunidades de San Antonio Palopó si tienen conocimiento de posibles albergues, entre ellos, escuelas, Iglesias y salón comunal. En Santa Catarina Palopó la mayoría de representantes de COCODES entrevistados si tienen conocimientos de albergues, los mencionados son Iglesias y escuelas. De igual manera, las comunidades de Panajachel tienen identificados sus albergues, estos son: Asamblea de Dios, gimnasio municipal, salón municipal, escuela central pública y la casa parroquial.

Según seis representantes de las comunidades de San Andrés Semetabaj afirman que sus recursos naturales, bienes y servicios estarían afectados en caso ocurriera una inundación. En el casco urbano la inundación provocaría erosión y por tanto pérdida de terrenos para cultivo y vivienda, generando así altos imprevistos y gastos económicos. Únicamente el representante del caserío Nueva Victoria informa que no tendrían pérdida de ningún tipo en caso existiera una inundación. En el caso del municipio de San Antonio Palopó la mayoría de las comunidades tienen en riesgo

sus recursos naturales, bienes y servicios; únicamente la aldea Xestel se considera como un área de bajo riesgo. Tanto en Santa Catarina Palopó como en Panajachel la mayoría de sus recursos se ven afectados en caso que ocurriera una inundación.

Ninguna de las comunidades de los municipios entrevistados ha participado en la implementación del Marco de Acción de Hyogo.

La mayoría de las comunidades de San Andrés Semetabaj informan que no han recibido ninguna capacitación por parte de CONRED, solo tienen conocimiento que existen planes de acción. Únicamente los representantes de la aldea Canoas Bajas y aldea Canoas Altas afirman haber recibido capacitación y charlas, incluso de la cooperación italiana y formación de la ECORED. En el caso de las comunidades de San Antonio Palopó, ninguna ha recibido capacitación de comunidades internacionales, únicamente Agua Escondida y el caserío San José Xiquinabaj han recibido capacitación por parte de CONRED. En Santa Catarina Palopó tampoco se ha recibido capacitación. En cambio en Panajachel, las comunidades si han recibido charlas de CONRED y de la cooperación Española.

En el municipio de San Andrés Semetabaj el 60% de comunidades afirman haber recibido apoyo de la municipalidad en casos de emergencia, en su mayoría han sido víveres. En el caso específico del caserío Nueva Victoria también recibieron materiales para la construcción de nuevas viviendas. Pero en Cantón Caliaj, caserío El Carmen, comunidad Xecotoj y Aldea Canoas Bajas no han recibido ningún tipo de ayuda, algunos no la han necesitado hasta el momento. El 50% de las comunidades de San Antonio Palopó han recibido ayuda municipal en el caso de una emergencia, sobre todo víveres; el otro 50% no ha recibido ayuda porque no la ha necesitado. En Santa Catarina Palopó se han recibido víveres por parte de la municipalidad en los casos de emergencia. En Panajachel las comunidades han recibido víveres y el sistema de albergues post desastre.

En las entrevistas realizadas en San Andrés Semetabaj la mayoría de representantes de los COCODES afirman que están organizados en comunidad en el tema de gestión de riesgos; únicamente la aldea Panibatzalam, caserío Sucún y

caserío El Carmen no se consideran organizados para afrontar cualquier riesgo. Mientras que en San Antonio Palopó la mayoría de comunidades si se encuentran organizadas, únicamente el caserío San José Xiquinabaj considera que ha recibido poco seguimiento por parte de la CONRED. En Santa Catarina Palopó existen diferentes tipos de organizaciones pero ninguna vela en específico por la gestión de riesgos, por lo cual se ha generado un aumento a la vulnerabilidad en el Municipio. En Panajachel, en el caso del COCODE sector Rancho Grande consideran tener organización en la comunidad para afrontar los riesgos.

Ninguna comunidad entrevistada del Municipio de San Andrés Semetabaj, San Antonio Palopó, Santa Catarina Palopó y Panajachel tiene conocimiento del presupuesto del gobierno para tratar el tema de gestión de riesgos.

V. DISCUSION DE RESULTADOS

Las políticas públicas como bien lo expone Pallares (2014) es una actividad que las instituciones de gobierno generan para resolver los problemas de los ciudadanos, como bien lo expone Ruiz (2014) "*Consisten, precisamente, en reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad*". Teniendo en cuenta estos argumentos es notorio que los expertos claves entrevistados generan una contradicción teórica, debido a que demuestran que en Guatemala las políticas públicas nacen de una forma coyuntural que no resuelve las necesidades latentes de la población guatemalteca, sino que nacen de los intereses políticos de la agenda del gobierno en turno. Desde lo local el experto clave de Mankatitlán considera que las políticas públicas no son aplicadas porque no se toma en cuenta a la población, a los actores políticos y los actores no gubernamentales, generando así políticas poco eficaces de resolver las necesidades locales. Por otro lado, la contraposición de esta lógica la hace la experta de CEPREDENAC indicando que los actores locales deberían de apropiarse de la política y adaptarla a las necesidades locales.

En los casos de las cuatro municipalidades entrevistadas solo dos logran formular políticas públicas locales que no nacen del gobierno central, ni de la agenda de gobierno. Este tipo de políticas son municipales para resolver problemáticas de la comunidad. La municipalidad de San Andrés Semetabaj crea una política de medio ambiente la cual tiene una vigencia hasta el 2016. Y el segundo caso es la política de reforestación de San Antonio Palopó. Sin embargo a pesar que existen estas dos políticas ejemplares su difusión es nula y lo demuestran las personas entrevistadas en los municipios.

Se puede decir que no existen políticas públicas que se apliquen en Sololá en los casos específicos de los Municipios de San Andrés Semetabaj, Santa Catarina

Palopó, Panajachel y San Antonio Palopó. No solo porque no provienen del gobierno central sino porque bien la CEPAL expone (2010) que son las relaciones que el Estado tiene con las demandas expuestas con la población demandante, depende la prioridad e interés de la agenda de gobierno se genera la solución. Además debe de existir una distinción entre políticas públicas de gobierno y políticas públicas municipales, las dos contiene muchas similitudes pero la políticas públicas de gobierno es la agenda del Estado para resolver las necesidades de país. En el caso municipal solo se centra en los problemas locales.

Guatemala a la largo de los años ha contado con planificaciones específicas en el tema de Gestión de Riesgos (GR), revisando la historia en los años 70 se crea el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN) en los años 90 surgen el Comité Nacional de Emergencia (CONE) y por último en 1996 se legaliza la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) (Soria, 2002).

La CONRED es una entidad con la misión de coordinar para prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños después del desastre. Está integrada por Consejo Nacional para la reducción de desastres, Junta y Secretaria Ejecutiva para la reducción de desastres, las Coordinadoras Regionales, Departamentales, Municipales y Locales. La CONRED debe organizar, capacitar y supervisar en cada uno de estos niveles antes, durante y después de una emergencia.

Con estos argumentos estos argumentos en cuenta la Planificación local en temas de GR no es total debido a que una municipalidad no cuenta con una planificación con dicho enfoque.

Este es el caso de Santa Catarina Palopó, en las demás municipalidades cuentan con diferentes herramientas que han surgido por una planificación que se ha dado por las necesidades que la comunidad ha vivido después de un desastre.

La Política Nacional para la Reducción de Riesgos en Guatemala siendo esta una de las políticas públicas importantes para enfrentar las demandas del pueblo en temas de GR su difusión es nula en tres de las cuatro municipalidades de la región que se estudiaron no fueron incluidas para participar para la creación ni la difusión de la misma. Tiene un impacto mayor los programas de tipo asistencialistas como bien los identifican las comunidades, donde tiene accesos a: Bolsa segura, Bono seguro, Fertilizantes y la mochila escolar. Este acto hace pensar en lo que la experta de CEPREDENAC indicó sobre que Guatemala debe cambiar su forma de hacer política, para no ser un Estado centralista y trabajar desde lo local en proyectos que generen desarrollo a Guatemala.

En algunos lugares han existido actividades propuestas por parte de la CONRED para generar prevención como en Panajachel que tiene un sistema de alerta temprana y en todas las comunidades la identificación de albergues temporales

Es por eso que el IARNA e INGEP (2009) indican la importancia de la creación de políticas de gobierno que responda a las necesidades de la Gestión de Riesgos a Desastres GRD porque este tipo de acciones llevan a aumentar la resiliencia y reducir el riesgo. Los expertos claves indican que el Estado debería de tener una generación concreta de planes educativos, políticas de manejo sustentable del medio ambiente y la importancia de la homologación del pensamiento en temas de medio ambiente y gestión de riesgos. Porque las políticas es una forma de generación de desarrollo como el PNUD (2010) hace referencia al respecto de creación de políticas legitimadoras de gobernabilidad con la interrelación con la GRD para reducir el factor riesgo. *“La gobernabilidad es el paraguas bajo el cual se lleva a cabo la reducción del riesgo de desastres”*. (PNUD, ibid)

La teoría antes expuesta en este estudio hace comprender la lógica que los expertos tienen sobre la vinculación de la gestión de riesgo y las políticas públicas, esta referencia lo mencionó el experto de SEGEPLAN donde indica que las políticas públicas en Guatemala deberían de tener un compendio específico a la gestión de

riesgos. Y regresando a lo básico de la definición de una política que enfatiza la GRD como bien lo expone Lavell y Mansilla (2003; 4) *“Un proceso social complejo, cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. En principio, admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Además, requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representan estos niveles y que reúnen bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en la construcción de riesgo y en su reducción, previsión y control.”* los expertos consideran que las políticas públicas en gestión de riesgos es un resultado idóneo a los problemas de país y así lograrían apegarse a los lineamientos de una política pública real en el sentido que el CEPAL (2010) expone: a) Establecimiento de la agenda política. b) La definición de los problemas. c) La previsión. d) Establecimiento de objetivos. e) La selección de la opción.

La Gestión de Riesgos (GR) es una acción operativa entre el Estado y la sociedad civil para poder aplacar situaciones de emergencias; que contiene un ciclo de recurrencia específico como romano (2007) lo menciona de esta forma: prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta de emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

En las Municipalidades estudiadas concuerdan que conocen las diferentes instituciones que pueden apoyar la GR cuando suceda un siniestro, dando así una sensación de que existe una preparación ante el desastre.

Además tiene el conocimiento que son geográficamente municipios de alto riesgo. Desde las comunidades el 50% de los entrevistados afirman que tiene un plan de emergencia para enfrentar los desastres naturales, lo cual indican que un porcentaje de la población está tomando acciones preventivas. La prevención es una medida

o acción tomada con anticipación que su fin primordial es prevenir que aparezcan riesgos o adoptar el riesgo de una forma preparada. (Lavell y Mansilla, 2009), esta fase de prevención surgen después del aprendizaje que dejó la tormenta Agatha en el 2012 en Sololá, a pesar de tener los planes las municipalidades concuerdan que los efectos aun son severos para la región debido a que las perdidas latentes son: Infraestructura, pérdida de vida humanas, servicios básicos y producción agrícola.

Desde la visión de los expertos institucionales no cuentan con una organización especializada en el tema de GR, por lo cual la prevención es mínima. A pesar de que existen instituciones que ayudan a la población para la mitigación los resultados han sido mínimo concuerdan los expertos. De esa forma los procesos de la reducción de riesgo no se realizan deliberadamente, tal como queda evidenciado en la región de Sololá. La capacidad local que según la CONRED (2010) es la combinación y optimización (sinergia) de todas las fortalezas y habilidades endógenas de un territorio o gestionada por los actores locales que pueden ser potenciales hacia la gestión de riesgo. Está siendo desaprovechada por la misma gente de la región y las instituciones de gobierno.

Es por eso que los expertos argumentan que en Guatemala solo se enfatiza la etapa emergencialista donde no toman en cuenta la prevención como el objeto de disminuir la vulnerabilidad. Esto indica que el sistema de GR de Guatemala se enfoca en la propuesta que plantea la Oficina de Asistencia para Desastres de Estados Unidos América (OFDA) que categorizan el desastre como el antes, el durante y el después. OFDA argumenta que sin importar cuanta prevención y mitigación se realice, siempre se tendrán resultados de situaciones nuevas de desastres.

Y esta lógica de trabajo es muy acorde con lo que los miembros de los COCODES mencionaron al momento de ser entrevistados donde indican que las municipalidades y las instituciones de gobierno generan pocos acercamientos para trabajar en temas de GR. Esto evoca a que el sentido de resiliencia es mínimo o nulo en los municipios estudiados, porque el efecto resiliente lo expone la RAE

(2014) como “*Capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas*. Y desde la lógica de la GR Lavell y Mansilla indican que es: “Capacidad de un ecosistema o de una comunidad de absorber un impacto negativo o de recuperarse una vez haya sido afectada por un fenómeno.” Las mismas comunidades que han sido movilizadas por la tormenta Agatha, solo una comunidad llamada Nueva Victoria fue re instalada. Esto es un caso donde la prevención no fue aplicada, ya que el riesgo era conocido e identificado en el mapa de vulnerabilidad municipal.

La normativa internacional para la gestión de riesgos (GR) es un abordaje técnico que ayuda a generar lineamientos concretos de las formas adecuadas de manejar como país todos los tópicos relacionados a la GR, Guatemala a suscrito diferentes acuerdos que han generado como país una inversión directa a las diferentes directrices para cumplir con lo acordado internacionalmente. Según la Se-Conred las normativas internacionales si pueden ser aplicables pero existen limitantes concretas como la contextualización del acuerdo a lo local y además las normativas tiene parámetros elevados que en Guatemala seria utópico poder cumplir. Un ejemplo concreto de una normativa internacional fue la adopción del Marco de Acción de Hyogo (MAH) el cual es una formulación que busca responder de forma activa e integral los desastres, este acuerdo se suscribió en 2005.(Hyogo 2005).

Puac, (2012). Resume los tres objetivos estratégicos de la siguiente forma:

1. *La integración de la reducción del riesgo de desastres en las políticas y la planificación del **desarrollo sostenible***
2. *El desarrollo y fortalecimiento de las **instituciones, mecanismos y capacidades** para aumentar la resiliencia ante las amenazas*
3. *La incorporación sistemática de los **enfoques de la reducción del riesgo** en la implementación de programas de preparación, atención y recuperación de emergencias*

En todos los Municipios entrevistados no se encontró a ninguna persona que conociera el MAH, si este fuera aplicado se lograra tener efectos positivos en Guatemala. Incluso las Municipalidades no conocen, no participado y no aplican el MAH, los únicos abordajes internacionales han sido estudios como el sucedido en Panajachel. Hay rasgos de sentido de compromiso con la comunidad internacional como el caso que existe en Santa Catarina Palopó donde después de generar estudios con organizaciones internacionales se formuló el mapa de riesgos, dando así una toma de decisiones acordes con el resultado propuesto por la comunidad internacional.

En Centroamérica después de firmar la Declaración de Comalapa (Salvador, 2011) inicio el proceso por primera vez para destinar inversión pública para reducir los impactos de los fenómenos naturales y para la Adaptación al Cambio Climático (ACC), en Guatemala existe el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es la instancia encargada de recibir, analizar y dictaminar sobre cómo será utilizada la inversión pública en Guatemala. Su objetivo mejorar la eficiencia del gasto público.

Desde el caso estudiado las municipalidades la inversión pública que destinan para la Gestión de Riesgos (GR) está entre el 2% al 4%, pero solo tres municipalidades cuentan con un plan municipal que responde a las necesidades existentes sobre la problemática de GR. Para Cardona (2003; 26) la Gestión de Riesgos (GR) es: *“Proceso social sistemático y permanente de análisis, toma de decisiones y aplicación de medidas políticas, administrativas, económicas, sociales y ambientales y conocimientos organizacionales y operacionales destinados a implementar políticas, estrategias, proyectos y a fortalece capacidades con el fin de reducir al máximo los riesgos existentes y prever la generación de riesgos futuros en la sociedad, ante el posible impacto de fenómenos potencialmente destructores de origen natural o entrópico.”* Es por eso que Cardona enfatiza de esta forma la inversión y la decisiones que se debe manejar para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia.

VI. CONCLUSIONES

Sobre el Objetivo General de estudio: Identificar los elementos de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres en Guatemala (PNRRDG) que se reflejan en las experiencias significativas de la CONRED del año 2011 al 2014 en la reducción de desastres de origen hidrometeorológico y geotécnico en el departamento de Sololá.

1. Durante el estudio que se realizó sobre los elementos que proporciona la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres en Guatemala del año 2011 al 2014 son nulos, esto se debe a la falta de promoción, acercamiento de los entes involucrados a lo local y la falta de inversión directa en infraestructura, prevención y sistematización de proceso por la carencia de presupuesto de las instituciones de gobierno central como de las instituciones locales.

Sobre el Objetivo Especifico No. 1: Relacionar los elementos de mitigación, resiliencia y capacidad local en la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres de origen hidrometeorológico en Guatemala.

2. La capacidad local tiene elementos positivos que no son utilizados para aumentar la mitigación y tener un resiliencia elevada. El asumir que las comunidades están preparadas para enfrentar desastres de origen hidrometeorológicos y geotécnicos, carece de validez técnica.
3. La PNRRDG es mecanismo creado para iniciar un cambio de etapa que anteriormente era emergencista y por medio de la PNRRDG se desea ser previsores del riesgo, pero no existe un mecanismo político que impulse porque instituciones como CONRED surgen con un principio de coordinación y no se puede cambiar su enfoque dado por la ley. Es por eso que debería de existir un ente multidisciplinario del gobierno que resuelva las necesidades preventivas del riesgo.

4. La política esta adelantada a la ley, lo que origina un desfase que es necesario resolver.

Sobre el Objetivo Especifico No. 2: Analizar las experiencias existentes en el departamento de Sololá en el contexto de ejecución de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a Desastres en Guatemala.

5. Las experiencias que se dieron en el departamento de Sololá, evidencian la falta de difusión de la PNRRDG sin embargo, el índice mayor de conocimiento de los programas de beneficio social indican que se le da prioridad a los programas de gobierno que al impulso de la política misma.
6. La ejecución de la PNRRDG demuestra la poca injerencia que tiene un ente coordinador como la CONRED ante las comunidades, porque es prematuro decir que esta política es funcional en el caso guatemalteco debido a que no hay elementos que demuestren el descenso de la vulnerabilidad.

Sobre el Objetivo Especifico No. 3: Definir las acciones específicas susceptibles de ser aplicadas por la CONRED como parte del fortalecimiento de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a Desastres en Guatemala.

7. La falta de recursos humanos, económicos y de infraestructura. Son necesarios para que existan garantías que generen un fortalecimiento tangible de la PNRRDG.
8. La falta de evaluación y monitoreo de los entes involucrados para el cumplimiento de la PNRRDG, limitan el accionar de la CONRED del ámbito local a lo nacional.

VII. PROPUESTAS

Sobre la Conclusión No. 1: Durante el estudio que realizado sobre los elementos que a proporcionado la Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres en Guatemala del año 2011 al 2014 son nulos, esto se debe a la falta de promoción, acercamiento de los entes involucrados a lo local y la falta de inversión directa en infraestructura, prevención y sistematización de proceso por la carencia de presupuesto de las instituciones de gobierno central como de las instituciones locales.

- Se recomienda hacer alianzas con instituciones internacionales para generar un trabajo profundo para iniciar la aplicación real de la política.
- Se debe monitorear de una forma eficiente el trabajo que realiza el delegado departamental de la CONRED en Sololá.
- Es importante enlazar esfuerzos con otras instituciones de gobierno para generar una sistematización de procesos en la toma de decisiones según el riesgo de las comunidades, este trabajo debería de ser el hincapié de una relación directa CONRED+ MUNICIPALIDAD = Comunidades Vulnerables.

Sobre la Conclusión No. 2: La capacidad local tiene elementos positivos que no son utilizados para aumentar la mitigación y tener un resiliencia elevada. El asumir que las comunidades están preparadas para enfrentar desastres de origen hidrometeorológicos y geotécnicos, carece de validez técnica

- Se exhorta a los COCODES cuando entreguen el mandato a las nuevas autoridades que los sustituyen, trasladen sus experiencias y trabajo realizado a las nuevas autoridades para fortalecer y no perder la continuidad del trabajo

realizado en gestión de riesgos en la comunidad. Esto requiere una cultura de riesgo y apoyo de los actores involucrados.

- A las instituciones locales de Gobierno se exhorta a invertir una cantidad mayor del presupuesto municipal para la prevención del riesgo.
- A la comunidad internacional se le recomienda continuar apoyando los proyectos que sostiene con la mancomunidad Mankatitlán para continuar con el fortalecimiento político de la región.

Sobre la Conclusión No. 3: La PNRRDG es mecanismo creado para iniciar un cambio de etapa que anteriormente era emergencista y por medio de la PNRRDG se desea ser previsoros del riesgo, pero no existe un mecanismo político que impulse porque instituciones como CONRED surgen con un principio de coordinación y no se puede cambiar su enfoque dado por la ley. Es por eso que debería de existir un ente multidisciplinario del gobierno que resuelva las necesidades preventivas del riesgo.

- Al poder Ejecutivo y Legislativo del país se le insta a crear instituciones y mecanismos acorde a las necesidades de país. Y evitar a toda costa los cambios institucionales que no sean totalmente innecesarios dándole continuidad a los esfuerzos iniciados.
- A SEGEPLAN se le recomienda darle continuidad a las políticas públicas existentes en Guatemala y crear plataformas de dialogo interinstitucional para tener una armonización de diferentes realidades a resolver.

Sobre la Conclusión No. 4: La política esta adelantada a la ley, lo que origina un desfase que es necesario resolver.

- Al poder ejecutivo y legislativo de Guatemala se le recomienda buscar formas legales y normativas que permitan homogenizar la ley 109-96 con la visión de la PNRRDG.

Sobre la Conclusión No. 5: Las experiencias que se dieron el departamento de Sololá, evidencio la falta de difusión de la PNRRDG sin embargo, el índice mayor de conocimiento de los programas de beneficio social indican que se le prioridad a los programas de gobierno que al impulso de la política misma.

- Se insta a SEGEPLAN aprovechar la infraestructura que cuenta los programas de beneficio social para impulsar la aplicación de la PNRRDG.
- A las comunidades se les insta a exigir políticas acordes a sus necesidades, para conseguir respuesta a sus planteamientos y tener una interacción entre lo local y el aparato de gobierno.

Sobre la Conclusión No. 6: La ejecución de la PNRRDG demuestra la poca injerencia que tiene un ente coordinador como la CONRED ante las comunidades, porque es prematuro decir que esta política es funcional en el caso guatemalteco debido a que no hay elementos que demuestre el descenso de la vulnerabilidad.

- Guatemala debe generar un conocimiento profundo en la Gestión de Riesgos, es por eso que se recomienda al IARNA y al INGEP, a generar procesos académicos que permitan apropiarse de los conceptos que acordes a la realidad guatemalteca en temas de Gestión de riesgos.
- A la CONRED se le recomienda solicitar el aumento del personal especializado a las diferentes instituciones que coordinan para lograr empezar a tener un

cambio de visión en las instituciones de gobierno que ayudan a mitigar los riesgos.

Sobre la Conclusión No. 7: La falta de recursos humanos, económicos y de infraestructura. Son necesarios para que existan garantes que generen un fortalecimiento tangible de la PNRRDG.

- A la Contraloría General de Cuentas de Guatemala, se le manifiesta que debería de tener un ente perenne que verifique el cumplimiento de la herramienta dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- Al Estado de Guatemala se le recomienda la creación de una partida presupuestaria para la temática de la gestión de riesgos, que aunque existe un esfuerzo a nivel ministerial, se necesita un ente regulador de dichos recursos.

Sobre la Conclusión No. 8: La falta de evaluación y monitoreo de los entes involucrados para el cumplimiento de la PNRRDG, limitan el accionar de la CONRED del ámbito local a lo nacional.

- Se exhorta a los observadores de la sociedad civil, a los líderes comunitarios y las organizaciones que trabajan en dependencia del la Gestión de riesgo, que evalúen y monitoreen constantemente el trabajo que se realiza en la temática del riesgo para poder así lograr un desarrollo próspero para Guatemala.

VIII. FUENTES DE REFERENCIA

1. Fuentes bibliográficas

Camou, A (2001). Gobernabilidad y Democracia. (4^{ta} ed.). México, D.F.: Instituto federal electoral. (Pág. 36).

Cardona, O (2003). Marco teórico y Glosario de la Especialización en Desarrollo Local Sostenible y Reducción del Riesgos de Desastres. Centro de formación de la OIT. (Pág. 23).

CEPAL (2010). Políticas Públicas: Formulación y Evolución. Antigua Guatemala, Guatemala: CEPAL.

CEPREDENAC (2006). Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015. (4^a ed.) Guatemala: CEPREDENAC.

CEPREDENAC (2011). Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres. (Versión 0.1) Guatemala: CEPREDENAC.

Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), Centro di Intervento per la Cooperazione (CIC) y Terra Nuova (TN) (2005). Orientaciones para la Prevención y Atención a Desastres: Cómo Incorporar La Gestión Del Riesgo En La Planificación Territorial, Cómo Formular Planes De Emergencia Y Operaciones De Respuesta, Cómo Comunicar En Emergencias. Portoviejo, Ecuador.

CONAP (1999). Política Nacional y Estrategia para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas. Guatemala: CONAP.

CONAP (2005). Política de Humedales de Guatemala. Guatemala: CONAP.

CONAP (2011). Política Nacional de Diversidad Biológica. Guatemala: CONAP.

CONAP (2014). Política Nacional de Bioseguridad de los Organismos Vivos Modificados 2013-2023. Guatemala: CONAP.

CONRED (2011). Política Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres en Guatemala. Guatemala: CONRED.

Drago, J. (2013). Integración de la gestión de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en la inversión pública. Centroamérica: Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión del Riesgo de Desastres.

Easton, D (1969). Esquema para el Análisis Político. (1ª Ed.). Argentina, Buenos Aires.: Prentice-Hall, Inc.

Gabinete específico del Agua (2011). Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia. Guatemala: Gabinete específico del Agua.

Gálvez, J., Suárez, G (2010). Información Poblacional de Guatemala 2010. Guatemala: MARN.

Godoy, L (2005). Las Políticas Públicas. El ciclo de las Políticas Públicas. Clases de Políticas Públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de Gestión. España: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Graglia, E (2012). En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas. (1ª Ed.) Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. (Pág. 19-20).

IPCC. (2001). Glosario de Términos. (1ª ed.) Estados Unidos de América: PNUMA, OMM.

IPCC., C. B. Field, C. B., V. Barros, T. F. Stocker, D. Qin, D. J. Dokken, K. L. Ebi, M. D. Mastrandrea, K. J. Mach, G. -K. Plattner, S. K. Allen, M. Tignor, y P. M.

Midgley. (2012). “Resumen para climáticos responsables de políticas” en el Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio. Cambridge, Reino Unido, Nueva York, Estados Unidos de América_PNUMA, OMM. (pág. 176)

Jiménez, E. (1998). Enfoque Teórico para el Análisis Político. (1ª Ed.). México, D.F.: Instituto Federal Electoral.

Lahera, G (2002). Introducción a las Políticas Públicas. Chile: Fondo de Cultura Económica.

Lavell, A (2013). La adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: reflexiones e implicancias. (2.ª ed.). Lima: Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático-GIZ / Flacso / Minam / Cenepred.

Lavell, A. (2011). Desempacando la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: Buscando las relaciones y diferencias: Una crítica y construcción conceptual y epistemológica. Guatemala: Flacso y La Red.

Lavell, A. (2013). La adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: reflexiones e implicancias. (2ª ed.). Lima: Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático-GIZ., Flacso., Minam., Cenepred

Lavell, A., Mansilla, E. (2003). Glosario de Términos y Nociones Relevantes para la Gestión del Riesgo. Panamá: La Red.

Ley 337(2002). Ley Creadora del Sistema Nacional para la prevención, mitigación y atención a desastres. Nicaragua: Asamblea Nacional de la Republica de Nicaragua.
Llanes, J (2010). Cuba Sistematización De los centros De gestión para La reducción de Riesgo: Mejores prácticas en reducción de riesgo. Colombia: PNUD

MAGA., PAFG., INAB., CONAP (2007). Política Forestal de Guatemala. Guatemala: MAGA., PAFG., INAB., CONAP. (Pág. 11).

Marín, L (2000). La Institucionalidad para la Gestión del Riesgo en Guatemala, América Central. CEPAL: (Pág. 3-4).

MARN (2003). Política de Equidad de Genero en el Sector de la Gestión Ambiental y su Plan de Acción 2003-2008. Guatemala: MARN.

MARN (2003). Política Marco de Gestión Ambiental. Guatemala: MARN.

MARN (2007). Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales. Guatemala: MARN.

MARN (2009). Política Nacional de Cambio Climático. Guatemala: MARN.

MARN (2009). Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala. Guatemala: MARN.

MARN (2011). Política para la Desconcentración y Descentralización de la Gestión Ambiental en Guatemala. Guatemala: MARN.

MARN (2013). Política Nacional para la Gestión Ambientalmente Racional de Productos Químicos y Desechos Peligrosos en Guatemala. Guatemala: MARN.

Maskrey, A. (1993). Los desastres no son naturales. Panamá: La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Mayorga, F., Córdova, E. (2007). Gobernabilidad Y Gobernanza en América Latina. (Working paper NCCR norte-sur IP8). Ginebra: No publicado.

Municipalidad de Sololá (2010). Plan del Municipal de Sololá con enfoque territorial, Género y Pertinencia cultural. Sololá, Guatemala.

Naciones Unidas (2002). Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible: Johannesburgo (Sudáfrica). (2^a ed.). Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (1994). Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2012). RIO+20: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. (Sin edición). Nueva York, Estados Unidos de América: Naciones Unidas.

Organismos Legislativo., Congreso de la Republica de Guatemala (1996). Decreto Legislativo 109-96: Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Guatemala: Congreso de la Republica de Guatemala.

Ortega, H., Romero, R (2002). Fundamentos Conceptuales de la Gestión de Riesgos: El ABC de la Gestión de Riesgos. Centro Humboldt, OXFAM. (Pág. 44).

Oxfam América (2004). Cuba Superando la tormenta: lecciones de reducción de riesgo en Cuba.

Palma, S (2003). Gestión de riesgos y planificación del desarrollo [Presentación]. Guatemala.

PNUD (2005). Marco de Acción de HYOGO. Kobe, Hyogo, Japón: EIRD.

PNUD (2008). Marco de Acción de HYOGO. Kobe, Hyogo, Japón: EIRD. (Pág. 3).

PNUD (2010). La Reducción del Riesgo de Desastres: Un Instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio Kit de Cabildeo para Parlamentarios. Ginebra, Suiza: Publicado por la UIP y la UNISDR.

PNUD (2010). Reducción del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad y Transversalización. New York, Estados Unidos de América: PNUD. (Pág. 1).

PNUD., SEGEPLAN., (2006). Plan de Reconstrucción y Reducción de Riesgos del Departamento de Sololá: Basado en el Plan de Desarrollo Sostenible 2006-2007. Guatemala, PNUD.

Poder Ejecutivo (2003). Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos. Guatemala: Poder Ejecutivo.

Protección Civil (2012). Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. El Salvador: Protección Civil. (Pág. 4).

Puac, C. (2012). *MAH* [Presentación]. Antigua Guatemala.

Romano, L (2007). Fundamentos conceptuales de la gestión del riesgo y análisis de escenarios de riesgos. Tercer Mundo Editores. Colombia.

Rubiano, M., Ramírez, F., (2009). Incorporando La Gestión Del Riesgo De Desastres En La Planificación Y Gestión Territorial: lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local. (1ª ed.) Lima. Perú.

Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia. (2013). "Análisis de Gestión del Riesgo en Proyectos de Inversión Pública" AGRIP. Guatemala: SEGEPLAN.

SEGEPLAN (2002). Política de Desarrollo Social y Población. Guatemala: SEGEPLAN.

SEGEPLAN (2012). PET Sololá, Plan de desarrollo Departamental. Guatemala: SEGEPLAN.

Serra, G (2001). Estudio de Inundabilidad en la Zona Norte del Lago de Atitlán (Guatemala). Guatemala: Geólogos del Mundo.

SICA (2011). Declaración de Comalapa. SICA.

Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente e Instituto de Investigaciones y Gerencia Política. (2009). Gestión ambiental y gobernabilidad local. (Serie coediciones IARNA No. 14.) Guatemala: URL, IARNA e INGEP. (Pág. 28)

Vengoechea, A. (2012). Las cumbres de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Colombia: Proyecto Energía y Clima de la Fundación Friedrich Ebert – FES.

2. En internet:

CEPREDENAC (Sin Fecha) Reseña Histórica. Consultado el día 6 de Octubre del 2014 de la World Wide Web: <http://www.sica.int/cepredenac/resena.aspx>

Organización de Naciones Unidas (Sin Fecha) Objetivos del Milenio. Consultado el día 21 de Octubre del 2014 de la World Wide Web:
<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.shtml>

Pallares. (S/F). ¿Qué es una Política Pública? [Libro en línea]. Consultado el día 15 de Agosto del 2014 de la World Wide Web:
<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

Ruiz. (S/F). ¿Qué es una Política Pública? [Libro en línea]. Consultado el día 15 de Agosto del 2014 de la World Wide Web:
<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

Sistema Nacional de Protección Civil (2011). Reseña Histórica [Libro en línea]. Consultado el día 2 de Diciembre del 2014 de la World Wide Web:
http://www.sinaproc.gob.pa/Resena_Historica.html

ANEXOS

Relación de Anexos:

- Anexo No. 1: Cuestionario No. 1; Guía de entrevistas a los Directores
- Anexo No. 2: Cuestionario No. 2; Guía de entrevista a los Representantes Institucionales
- Anexo No. 3: Cuestionario No. 3; Guía de entrevista a los representantes de las comunidades –COCODES-
- Anexo No. 4: Listado de personas entrevistadas en orden alfabético

ANEXO No. 1:

Cuestionario No. 1:

Guía de entrevistas a los Directores de Planificación Municipal



Universidad Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Sede Central.

Tema: "La Política Nacional de riesgos para la reducción a los desastres y su aplicación en el departamento de Sololá."

Licenciatura Ciencias Políticas

INSTRUMENTO No. 1

GUIA PARA LA ENTREVISTA A LOS DIRECTORES DE PLANIFICACION MUNICIPAL DE LA MANCOMUNIDAD MANKATITILAN

Indicaciones: Este instrumento se aplicará a los 4 Directores de Planificación Municipal en la oficina de la Dirección de Planificación Familiar.

1. ¿Existe algún programa público para reducir la vulnerabilidad impulsado por la municipalidad a la que usted representa?
2. ¿La CONRED ha elaborado un plan de emergencia para la población del municipio que representa?
3. ¿Existe alguna planificación para reducir la vulnerabilidad por casos de inundación en la municipalidad a la que usted representa?
4. ¿Ha participado en la aplicación de la Política Nacional para la Reducción de Riesgos en Guatemala para disminuir los factores de riesgo en su municipio?
5. ¿Identifica usted qué instituciones podrían apoyar en caso de una emergencia hidrometeorológico?
6. ¿Qué tipo de organización trabaja con la gestión de riesgos en el municipio?
7. ¿Qué tipo de peligros son latentes en el municipio por la estación lluviosa del país?

8. ¿Qué tipo de daños podrían sufrir el municipio por desbordamientos de ríos o por deslizamientos?
9. ¿Usted ha sido convocado para la aplicación del Marco de acción de Hyogo?
10. ¿Considera que existe alguna participación de la comunidad internacional en la toma de decisiones para la planificación en la gestión de riesgos en el municipio al que usted representa?
11. ¿Existe un plan municipal que aborde el tema de gestión de riesgos?
Si existe ¿Cómo fue el proceso de elaboración?
12. ¿Conoce cuanto es la inversión pública que se utiliza para disminuir la vulnerabilidad en el municipio?
Si se desconoce ¿A qué considera que se debe su desconocimiento?
13. ¿Con que tipo de organización cuenta las comunidades del municipio al que representa? Ejemplos:

INFORMACION DEL ENTREVISTADO:

NOMBRE COMPLETO:

EDAD: _____ SEXO: F ___ M ___ MUNICIPIO _____

ANEXO No. 2:

Cuestionario No. 2:

Guía de entrevista a los Representantes Institucionales



Universidad Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Sede Central.

Tema: "La Política Nacional de riesgos para la reducción a los desastres y su aplicación en el departamento de Sololá."

Licenciatura Ciencias Políticas

INSTRUMENTO No. 2

GUIA PARA LA ENTREVISTA A LOS REPRESENTANTES INSTITUCIONALES

Se aplicará a 6 expertos claves, cara a cara en su área de trabajo.

1. ¿Cuál considera que es el impacto de la Política Pública en Guatemala frente a las necesidades existentes en el municipio?
2. ¿Qué acciones debería impulsar el gobierno en temas de riesgos ambientales?
3. ¿Por qué considera que es importante tener políticas públicas vinculadas a la gestión de riesgos?
4. ¿Existe en Sololá una organización especializada en temas de gestión de riesgos?
5. ¿Qué procesos de la Gestión de Riesgos considera que se enfatizan en Guatemala? Si así fuera, ¿Cuál considera que es su principal aporte?
6. ¿Considera que Guatemala impulsa procesos de prevención en la gestión de riesgo?
7. ¿Considera que las normativas internacionales (por ejemplo el Marco de acción de Hyogo, la Política Centroamericana en Gestión de riesgos entre otras) se aplican en Guatemala?
8. ¿Cómo valoraría la planificación en gestión de riesgos que se utiliza en Guatemala?
9. ¿Qué aspectos resaltaría sobre la planificación que desarrolla el gobierno central hacia las regiones del país?

10. ¿Qué porcentaje se le debería de dar a las políticas públicas en Guatemala vinculadas a la gestión de riesgos?

11. ¿Considera que es suficiente la inversión pública destinada a la gestión de riesgos? Si no es suficiente ¿Cómo podría aumentarse?

INFORMACION DEL ENTREVISTADO:

NOMBRE COMPLETO:

EDAD: _____ SEXO: F___ M_____ Lugar de Trabajo: _____

ANEXO No. 3:

Cuestionario No. 3:

**Guía de entrevista a los representantes
de las comunidades (COCODES)**

Anexo No. 4:

Lista de personas entrevistadas (en orden alfabético)

1. Alberto López Joj
2. Alberto Xoch
3. Delvin de León
4. Diego Méndez Méndez
5. Erick Alfredo LoconSacuj
6. Francisco Calel Tol
7. Franco Martínez Mont
8. Gerónimo Estuardo Pérez Irungaray
9. Hector Abel Sical Villatoro
10. Héctor Gómez Sanic
11. Heriberto Morales
12. Jessica Solano
13. José García
14. Juan José Garcia Joj
15. Juan Nimacachi
16. Leandro García
17. Leonardo SicaBixcul
18. Lopsan Carillo Urrea
19. Luis Alexander Girón Azañon
20. Luis Estuardo Ovando Lavanino
21. Manuel Alfredo Quino Zapeta
22. Marco Tulio Martin Batzibal
23. Mayra Azucena García
24. Melvin Citalán Velázquez
25. Néstor Leonel Morales Parabal
26. Rigoberto Mendoza
27. Rolando de León
28. Silvia Cen Quino

29. Tomas Morales Sis
30. Víctor Manuel Sofio Locon