

INFORME FINAL CONSULTORIA JICA TERCER PAIS

**GOBIERNO DE CHILE AL
GOBIERNO DE GUATEMALA**

16 al 30 de enero de 2002

*Efectuada por Carmen Fernández Gibbs
Jefa Departamento de Protección Civil
ONEMI- Ministerio del Interior
Gobierno de Chile*

Especiales agradecimientos generales al Gobierno de Guatemala y, particularmente, a la Dirección de Participación Social del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales por el apoyo profesional y humano desplegado por todos quienes lo integran, para el buen desarrollo de esta Consultoría.

Sumario

- I. Enfoque Cultural***
- II. Ideas Básicas para un Nuevo Enfoque***
- III. ¿Con qué se cuenta para hacerlo y qué falta?***
- IV. Recomendaciones Globales***
- V. Orientaciones Generales sobre la Forma de Actuar***
- VI. Visión Modernizadora***

<i>Anexo N°1</i>	<i>Principios Básicos de la Protección Civil</i>
<i>Anexo N°2</i>	<i>Riesgo en el Ambito de la Protección Civil</i>
<i>Anexo N°3</i>	<i>Ciclo Metodológico para el Manejo del Riesgo</i>
<i>Anexo N°4</i>	<i>Ambitos de Gestión de la Protección Civil</i>
<i>Anexo N°5</i>	<i>Actividades Efectuadas durante la Consultoría</i>
<i>Anexo N°6</i>	<i>Contenidos Temáticos Proyectados y Presentados por la Consultoría en las distintas Actividades Efectuadas</i>

I. ENFOQUE CULTURAL

Si bien Guatemala ha alcanzado un alto desarrollo **teórico** en su enfoque cultural y proyección de gestión en el ámbito de la protección civil – *entendida como aquella área del quehacer público destinada a dar protección a las personas, a sus bienes y entre éstos bienes al ambiente, ante toda situación o escenario de riesgo* – aún **ello no logra plasmarse en un estado básico de acción gubernamental integrada** coincidente con tal enfoque, advirtiéndose esfuerzos preventivos, pero parcelados, y un aún marcado privilegio de las actividades de preparación y de respuesta a los grandes desastres, en desmedro de una gestión integral de prevención y mitigación.

Esta opinión de la Consultoría emerge de la percepción que sobre sus roles y funciones respecto de emergencias y desastres tienen las instituciones que coordina la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Por una parte, no han diseñado conjuntamente sistemas y programas integrados de prevención y mitigación y, por otra parte, estas instituciones no advierten con claridad cuáles de sus acciones son o podrían ser contribuyentes de una acción integrada del Estado de Guatemala para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres.

Se observa una comunión conceptual – vale decir, sobre el modo de concebir los estadios relacionados con el riesgo y su manejo – pero, esta comunión se desdibuja en la operativización de tales conceptos. En otras palabras (y como ejemplo), los organismos conciben correctamente la diferencia entre acciones de prevención y preparación, pero no asumen operaciones específicas de prevención y, si lo hacen, no las advierten como tal; diferencian claramente emergencias y desastres, pero se advierte una mucho mayor capacidad de gestión integrada sólo para el desastres.

Si bien la preparación para la respuesta - dado el actual estado de desarrollo de Guatemala - pudiera estimarse como suficiente, las metodologías y herramientas vigentes en el mundo para la preparación y manejo de eventos destructivos, se afirman fundamentalmente en la evaluación de los impactos, quedando generalmente enfocadas a la cuantificación de las pérdidas materiales, respondiendo claramente a una visión economicista:

- a. Efectos Directos sobre la integridad física de las personas y sus bienes.
- b. Efectos Indirectos sobre la producción y los servicios.
- c. Efectos Secundarios, a mediano y largo plazo, sobre la tasa de crecimiento y afectación del desarrollo económico.

¿Qué pasa con aquellas zonas más vulnerables y, por lo general, más deprimidas económicamente, donde hay menos que perder durante un desastre y, por lo tanto, las pérdidas cuantificables parecen menores?

Si bien los factores medibles y cuantificables proporcionan a la evaluación una oportunidad para objetivarla, por si solos no permiten una visión global del real impacto de las emergencias y desastres sobre las comunidades afectadas.

II. IDEAS BASICAS PARA UN NUEVO ENFOQUE

La RED de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres en América Latina, a la evaluación economicista de emergencias y desastres basada en los tres tipos de efectos medibles indicados anteriormente, ha anexado el concepto de las relatividades siempre presentes en las distintas realidades sociales. Señala la Red que el impacto es relativo siempre a la capacidad de resistencia y de recuperación de la población. El impacto, agrega, es mayor cuando esta capacidad se ve mermada y menor cuando no se ve afectada, independientemente de la cantidad de daños materiales. Asimismo, expresa que un desastre puede llevar también a que recursos destinados a programas de desarrollo, se orienten a la recuperación de la infraestructura perdida. Asimismo, otras localidades no afectadas directamente por el evento, **pueden** resultarlo indirectamente cuando recursos originalmente destinados a ellas, son reorientados hacia la zona de desastre.

Mucho más difícil de determinar es el impacto negativo o positivo sobre economías "informales" y sobre los sectores que de ellas dependen, como lo son, por ejemplo, el comercio ambulante o la producción artesanal (marcadamente fuertes en Guatemala)

Por tanto, en la evaluación de factores **cuantificables**, deben considerarse estos aspectos informales de microeconomía que, a veces por sumatoria, podrían estar indicando una oportunidad de avance o un daño directo de mucho mayor impacto económico sobre las comunidades afectadas.

Se hace urgente incorporar en la gestión estatal de Guatemala, de modo transversal, procedimientos para acceder, a lo menos, a:

Evaluación de Impacto Político

Evaluación de Impacto Geográfico

Evaluación de Impacto Social

No se logra todavía acuerdo en el mundo ni menos en la región latinoamericana sobre cuánto inciden realmente los desastres en el desarrollo de las sociedades. En opinión de esta Consultoría, los desastres pueden ser impulsores o grandes frenos del desarrollo de localidades e incluso naciones, de acuerdo a la capacidad de esas mismas naciones de **COORDINAR ADECUADAMENTE SU GESTION EN ESTE AMBITO**, ya que **la dicotomía artificial entre la gestión del desastre y la gestión del desarrollo, ha hecho que se pierdan a menudo las oportunidades ofrecidas**, puesto que la atención del evento se ha considerado a menudo como una operación autolimitada, destinada a salvar vidas y a proporcionar a aquellas vidas salvadas condiciones de subsistencia, en el mejor de los casos, iguales a las que mantenían antes del desastre, con frecuencia de alta vulnerabilidad.

Peor aún que esta autolimitación en las actividades de respuesta, es **la carencia de modelos, modos, procedimientos y estrategias claras y concretas de incorporación transversal de la gestión del riesgo en los procesos de desarrollo de localidades y naciones. (Visto el riesgo como aquella relación indisoluble entre factores de amenaza y factores de vulnerabilidad, que puede derivar en un evento destructivo, con impactos superiores a los habitualmente aceptados por una comunidad determinada)**

No basta con proponérselo: Un Estado debe determinar cómo hacerlo:

Serán los planos reguladores? Mecanismos de Fiscalización? Obligatoriedad de añadir a los obligados estudios de impacto ambiental, los respectivos estudios de riesgo en cada proyecto procurador de desarrollo?

Lo fundamental y prioritario, es hoy establecer PROCEDIMIENTOS CLAROS DE INCORPORACIÓN INTEGRADA DE LA GESTION DEL RIESGO EN LOS PROCESOS DESTINADOS AL DESARROLLO SOSTENIBLE DE GUATEMALA.

III. ¿CON QUE SE CUENTA PARA HACERLO Y QUE FALTA?

En materia de protección civil Guatemala presenta un importante avance en estructura institucional y jurídica, que constituyen una indiscutible fortaleza, sobre cuya base se pueden sustentar mecanismos de perfeccionamiento de la gestión, *entendida como el resultado concreto y perceptible (medible y cuantificable) de la actividad gubernamental en beneficio de una mayor seguridad y, por tanto, una mejor calidad de vida de las personas.*

Entre las Fortalezas, se pueden observar con mayor nitidez:

-Base jurídica de amplia y rica potencialidad administrativa y operativa (Ley y Reglamento CONRED; Ley y Agenda Estratégica Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales)

-Excelente nivel técnico de la infraestructura y equipamiento del órgano coordinador de la gestión de protección civil

-Acceso permanente a fuentes de financiamiento internacionales y extranjeras

Sin embargo, se advierten cinco problemáticas centrales que resultaría conveniente abordar por el Gobierno de Guatemala, a través de un proceso participativo de todos los Ministerios e Instituciones directa e indirectamente relacionados con el riesgo y su administración:

1.-Carencia de un Sistema Nacional de Protección Civil, de gestión transversal, con capacidad de **incidir y decidir sobre los procesos de desarrollo nacional.**

2.-Duplicidad y a veces multiplicidad de atribuciones destinadas al mismo fin y que sin duda, redundarán en un mejor manejo de riesgos. (Revisar normativa de CONRED y del Ministerio del Ambiente, en las que se observan marcadas similitudes de funciones relacionadas con la protección del medio y por ende de los guatemaltecos).

3.-Marcada centralización en la gestión de protección civil, lo que si bien supone una mejor capacidad frente a desastres, también genera una desprotección del nivel local, donde se producen emergencias de variable impacto innumerables veces a la semana y/o al día (Se pueden revisar estadísticas)

4.-Carencia de un modelamiento de la gestión local en protección civil. Quedan así los niveles municipal y local desprovistos de líneas estratégicas que orienten su gestión permanente y sirvan de base fundada para la destinación de algunos presupuestos municipales a la gestión del riesgo. (Se advierte una tendencia a privilegiar el relacionamiento a nivel regional centroamericano, por sobre el mejor relacionamiento interno a nivel local, con una más clara visión de país).

5.-Cierta desequilibrio entre el grado de avance que han experimentado los estudios y gestión teórica y el grado de avance que ha experimentado la gestión concreta de manejo de riesgos desde el nivel local.

IV. RECOMENDACIONES GLOBALES

Desde esta perspectiva, resulta por tanto indispensable el inicio de un proceso participativo de planeamiento de la gestión nacional de protección civil, respecto de la cual se entenderá, en este Informe, como el delineamiento estratégico operacionalizable de una **Política Gubernamental destinada a Potenciar la Seguridad Integral de las personas, sus bienes y ambiente en variadas situaciones y/o escenarios de riesgo.**

Teniendo en cuenta la necesidad de otorgar prioridad a un proceso que contribuya a ir superando las problemáticas evidenciadas, se estima pertinente definir algunas acciones básicas, pero fundamentales, bajo la coordinación de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, CONRED, sustentándose esta Consultoría en la Ley que la regula y en el concepto medular del término **COORDINACIÓN: Acuerdo o consenso que se establece entre las partes, respecto de los objetivos a lograr y los medios, formas y herramientas que se utilizarán para alcanzar esos objetivos.**

En tal sentido, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales debiera integrarse como órgano técnico, en todos aquellos aspectos que digan relación con la protección del ambiente, siempre privilegiándose a las personas y su sustento futuro.

Objetivo General de un Lineamiento Estratégico

1. Disponer de una **plataforma de gestión multisectorial de Protección Civil de gran incidencia en la planificación general del desarrollo nacional**, estructurada de acuerdo a líneas de relacionamiento horizontal (Ministerios, Instituciones, Universidades, etc., de nivel central) y líneas de relacionamiento vertical (Regiones, Departamentos, Municipios, Aldeas), que sustente su accionar en un marco de acción de carácter indicativo, destinado a la ejecución descentralizada de actividades permanentes para la prevención y atención de emergencias y/o desastres en el país, a partir de una visión integral de manejo de riesgos, que contribuya a los esfuerzos nacionales de desarrollo sustentable.

Objetivos Específicos de un Lineamiento Estratégico

1. Disponer de un **marco nacional** de gestión en protección civil que, bajo una perspectiva de administración descentralizada, sirva de **base estructurada para las planificaciones regionales, departamentales y municipales, según las respectivas realidades de riesgos y de recursos**.
2. Delimitar responsabilidades tanto políticas, legales, científicas, técnicas, como operativas, bajo una visión sistémica de Protección Civil, para cubrir cada línea estratégica de gestión de riesgos: prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.
3. Establecer el ámbito general de las coordinaciones entre los distintos sectores y actores, que facilite la delimitación de cada rol en cada línea estratégica de gestión y las respectivas funciones para cada rol que se asigne.
4. Establecer el marco de acción global para abordar sistematizadamente cada una de las líneas estratégicas enunciadas en el punto anterior.
5. Normalizar los elementos básicos a considerar en un Plan de Respuesta ante situaciones de emergencia o desastre, para su aplicación en el diseño de los planes de respuesta regionales, departamentales, municipales y locales, que faciliten los necesarios relacionamientos, para una más eficaz aplicación de los principios de ayuda mutua y uso escalonado de recursos.

El Sistema propuesto debe, en primera instancia, romper con la actual atomización de los esfuerzos de prevención y mitigación y propender a que todos los Ministerios, organismos o instituciones públicas o privadas que lo integren, manteniendo su propia estructura y libertad para adecuar su organización, apunten a un único objetivo de eficiencia en el cumplimiento de sus tareas de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta y recuperación frente a eventos destructivos, concurriendo cada uno con sus recursos humanos y técnicos especializados, en forma coordinada, según corresponda.

Para tal efecto, deben designarse representantes de perfil directivo, vale decir, las personas o representantes, deben tener una fuerte incidencia en la gestión interna de las instancias que están representando, a fin que las decisiones del Sistema se concreten sectorialmente.

La misión de cada sector u organismo del Sistema, debe contribuir de modo concreto y específico a la Prevención, como supresión de eventos de emergencia o desastre, a la Mitigación, para reducir al máximo los variados posibles impactos de un evento destructivo; a la Preparación adecuada, mediante Planes específicos de respuesta; sistemas efectivos de Alerta Temprana; Ejercitación y clara información, para responder eficaz y eficientemente cuando una emergencia o desastre no ha podido evitarse; a la generación de modelos integrados y coordinados de Rehabilitación y políticas sostenibles de Reconstrucción. Lógicamente, partiéndose de la convicción que no necesariamente todas las instancias integradas tendrán la capacidad de acción en cada una de estas líneas de gestión. Algunas, por mandato o capacidad, tendrán un claro rol prioritario en prevención y otras, tal vez sólo en respuesta.

La conformación y/o consolidación del Sistema debiera ser producto de un proceso **participativo**, donde cada instancia (Ministerio, Institución y /u organismo), determine sus capacidades y voluntades de participación en cada línea estratégica.

V. ORIENTACIONES GENERALES SOBRE LA FORMA DE ACTUAR

Las líneas estratégicas de reducción de las probabilidades de ocurrencia y/o de los efectos de emergencias y desastres, ponen especial énfasis en las actividades que dicen relación con la **prevención**, la **mitigación** y la **preparación**, lo que por consecuencia lógica disminuirá las necesidades de recursos, medios y esfuerzos en la **respuesta** durante un conflicto.

Al centrar la atención en estos elementos, se logra un mejor resguardo de vidas humanas, de las estructuras y bienes, en la medida que se genera una Cultura Preventiva y una Conciencia de las Acciones pertinentes en cada una de estas fases. Esto permitirá ir contando con una comunidad organizada, prevenida, preparada y entrenada, para que el curso de la vida local o nacional no se vea alterado y no se comprometa el desarrollo de una zona en particular ni del país en general.

La acciones en prevención son el primer y gran objetivo, incluyendo la preparación para la respuesta, que se logra a través de una estructura que genera una coordinación participativa, interinstitucional e intersectorial que identifique las amenazas, vulnerabilidades y recursos, que analice las variables de riesgo y valide la planificación correspondiente.

Ocurrido un evento destructivo, la aplicación de lo planificado para la gestión de respuesta debe ser coordinada por esa misma estructura, con el principal objetivo de orientar la toma de decisiones y la labor de los organismos de respuesta en el corto plazo, priorizando directamente la atención a las personas.

La rehabilitación, que corresponde al restablecimiento de los servicios básicos indispensables en el corto plazo luego de ocurrida una emergencia, y **la reconstrucción** que corresponde a las reparaciones de infraestructura y a la restauración del sistema de producción, a mediano y largo plazo, con el objetivo de alcanzar e incluso superar en lo factible el nivel de desarrollo previo a la ocurrencia de la emergencia o desastre, deben considerar decisiones, procedimientos y conductas que favorezcan la prevención y preparación, con lo que se articula lo que técnicamente se denomina Ciclo del Manejo de Riesgos (y no Ciclo del Desastre, como lo señalan algunos modelos. La idea es ir extrayendo la visión cultural que todo el proceso parte en el desastre).

VI. VISION MODERNIZADORA

La gestión en Protección Civil debe responder a la realidad de un área jurisdiccional determinada, interrelacionando amenazas, vulnerabilidades y recursos, como base de orientación de la acción en prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación, como un proceso participativo y continuo en el tiempo, de revisión y perfeccionamiento permanente.

La estructura para la gestión en Protección Civil para cada nivel jurisdiccional – aldea, municipio, departamento, región o país - se debería configurar de la siguiente manera:

1. Consejo (o Comité) (de Protección Civil o) de Reducción de Desastres

Para una eficiente y efectiva acción de Prevención y frente a la emergencia o desastre, se debe trabajar coordinadamente con los organismos o instituciones del Sistema de Protección Civil de un área jurisdiccional determinada. La idea es constituir Equipos de Trabajo, como las plataformas que permitan a las Coordinadoras de nivel Regional, Departamental, Municipal y Local hacer una gestión efectivamente integrada. Pueden denominarse Comités o Consejos de Protección Civil o de Reducción de Desastres y los deben integrar instituciones y organismos públicos y privados de cada nivel jurisdiccional, que por mandato legal, competencia o interés, puedan aportar a la gestión de protección civil.

Este debe ser el órgano de trabajo permanente, que represente los recursos del Sistema de Protección Civil para la Prevención, Mitigación, Preparación, coordinación y supervigilancia integrada de los monitoreos locales de escenarios de riesgo y cumplimiento de planes y programas, más allá de los presupuestos anuales operacionales de CONRED.

El enfoque de gestión integrada es el que permite, principalmente, no dejar sujeta la gestión a las solas potencialidades del presupuesto financiero específico del órgano coordinador de la protección civil, sino el que posibilita ampliar esas potencialidades a los presupuestos financieros de todas aquellas instancias que en su quehacer incorporen la gestión del riesgo.

La convocatoria debe ser amplia, pudiendo participar, de acuerdo a la realidad del área jurisdiccional específica, los representantes de los organismos e instituciones que sean necesarios para desarrollar y ejecutar programas que privilegien las actividades de prevención, mitigación y preparación y que respondan a una gestión integral de Protección Civil, incorporada al proceso de desarrollo de esa área jurisdiccional.

2. Comité de Operaciones de Emergencia

En situaciones de emergencia y/o desastre, cada uno de estos niveles debe constituir sus **Comités de Operaciones de Emergencia**, integrados por las entidades, organismos, servicios del Sistema de Protección Civil, cuyos recursos humanos, técnicos y materiales sean necesarios de coordinar para la Respuesta y la Rehabilitación ante la ocurrencia de un evento adverso o destructivo, de acuerdo a las características específicas de cada evento.

Estos Comités de Operaciones de Emergencia se deben articular en torno a los **Centros Locales de Operaciones de Emergencia, C.O.E.**, que corresponden a los lugares físicos dotados de las facilidades necesarias para centralizar la recopilación, análisis y evaluación de la información de modo que permita, de acuerdo al tipo de evento destructivo, tomar decisiones oportunas y precisas, diseminar información procesada a los servicios técnicos ejecutores, autoridades superiores y medios de comunicación social.

Si bien la estructura de C.O.E. establecida en el Plan Nacional de Respuesta diseñado por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, CONRED, apunta con especial calidad a los objetivos deseados para tales instancias, en opinión de la Consultoría, debieran especificarse con mayor precisión los aspectos de:

Presidencia, Coordinación y Funcionalidad **(Bajo un enfoque descentralizador)**

En las Reuniones de Trabajo y actividades que se desarrollen como Comités de Protección Civil, la presidencia la debería asumir la máxima autoridad del área jurisdiccional respectiva (Presidente, Gobernador, Alcalde, Alcalde Auxiliar) en sus correspondientes niveles, cada uno asesorado técnicamente por un Director de Protección Civil o de CONRED, como Coordinador Ejecutivo o Secretario Ejecutivo de todo el proceso (la denominación es de importancia menor, lo fundamental es el rol que éstos deben asumir). Por tanto, debieran designarse, además del Secretario Ejecutivo de CONRED de nivel nacional, Directores o Secretarios Ejecutivos Departamentales y Municipales y Delegados de Aldeas.

En suma, los guatemaltecos, para ser eficaces en su gestión de protección civil, requieren trabajar coordinadamente en equipos descentralizados, multidisciplinarios e interinstitucionales asumiendo un rol y funciones específicas.

En la funcionalidad de un Sistema de Protección Civil en sus fases de Prevención, Atención y Recuperación, siempre es posible identificar un **Mando Técnico**, asociado a una organización o sector, un **Mando de Coordinación**, asociado a los Directores de Protección Civil y un **Mando de Autoridad**, asociado a las Autoridades de Gobierno (Presidente, Gobernador, Alcalde)

3. Metodología de Gestión

La gestión de Protección Civil de Guatemala debería estar sustentada en el desarrollo adecuado de la identificación de riesgos y de recursos por unidades geográficas determinadas según la estructura administrativa del país y no por áreas de riesgos específicos, ya que de ese modo se ve facilitada la delimitación de responsabilidades y la racionalización de recursos humanos, técnicos, financieros.

Pueden diseñarse metodologías variadas para tal efecto, con mayores o menores componentes de apoyo electrónico. En opinión de la Consultoría, cualquiera tecnificación, por muy sofisticada que sea, no aporta más que lo que es capaz de construir en materia de información un Comité de Protección Civil integralmente estructurado, con una metodología debidamente normalizada, capacitada en su uso y difundida a toda la población, a través de mensajes adaptados según sus respectivos perfiles y competencias, distinguiéndose cuatro segmentos básicos: Autoridades, Técnicos-Especialistas, Comunidad.

Para una más efectiva Gestión Integral en Protección Civil, la Participación y Compromiso de la sociedad en su conjunto, deben **constituir** una estrategia clave a considerar en los distintos programas de trabajo, más allá de la mera divulgación de orientaciones o informaciones, sino por medio de políticas de efectiva PARTICIPACIÓN.

Se debe ir gradualmente motivando un compromiso nacional de autoprotección, **por medio de una metodología interactiva y participativa en todos y cada uno de los Niveles Político-Administrativos**, como un reconocimiento expreso a la capacidad de las personas para ser partícipes en la generación de sus propios procesos de desarrollo.

Esta participación debe constituir un proceso en sí mismo, que parta en el nivel local y bajo la conducción del Municipio, como instancia administrativa más cercana a las personas.

La percepción de la gente del riesgo o peligro en su entorno, de los recursos |de que dispone para enfrentarlo, deben ser fuente de información sustantiva a considerar en la gestión de Protección Civil, la que, sumada a los antecedentes validados aportados por el ámbito científico-técnico, servirán de base **diagnóstica** para la Planificación de acuerdo a las específicas realidades locales, tanto para la prevención, como para la respuesta a emergencias y desastres.

Reiterando: Se debe tener siempre presente que la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros de todas las instancias que integren el Sistema, serán en definitiva los recursos de Guatemala para su gestión de riesgos.

ANEXO N° 1

Principios Básicos de la Protección Civil

La Protección Civil se sustenta en dos principios: Ayuda Mutua y Empleo Escalonado de Recursos.

1. La **AYUDA MUTUA** plantea que para ser eficaces en sociedad, las personas e instituciones requieren trabajar en equipos multidisciplinarios e interinstitucionales para el diseño y establecimiento de programas de Seguridad y Protección Civil.
2. El **EMPLEO ESCALONADO DE RECURSOS** plantea la utilización eficiente de los medios disponibles; vale decir, un uso o movilización gradual y racional de recursos humanos, técnicos y materiales desde el nivel individual hasta satisfacer las necesidades que demande un plan o un programa en particular.

Estos principios deben estar presentes en todo el proceso de planificación, sirviendo de sustento en el momento de la ejecución de los distintos programas que conforman el Marco de Acción en Protección Civil.

ANEXO N°2

Riesgo en el Ambito de la Protección Civil

La acción principal de la Protección Civil está centrada en el concepto de **Riesgo**. Por lo tanto, es importante acordar cual es el significado de Riesgo y de los factores que lo condicionan, vistos desde el sujeto, objeto o sistema expuesto.

El Riesgo es la probabilidad de exceder un valor específico de daños sociales, ambientales y económicos en un lugar dado y durante un tiempo de exposición determinado. El valor específico de daños se refiere a las pérdidas que la comunidad está dispuesta a asumir, y se conoce como Riesgo Aceptable.

El Riesgo se configura por la relación entre factores de Amenaza y factores de Vulnerabilidad, y son interdependientes y directamente proporcionales. Los Escenarios de Riesgos, en tanto, se configuran de acuerdo a las variables de riesgo independientes o interrelacionadas en una área determinada, todo lo cual requiere de rigurosos estudios para acceder a una adecuada estimación de Riesgos a considerar en las respectivas planificaciones de desarrollo sostenible.

La **Amenaza** se concibe como un factor externo de riesgo, representado por la potencial ocurrencia de un suceso de origen natural o generado por la actividad humana, que puede manifestarse en un lugar específico, con una intensidad y duración determinadas.

La **Vulnerabilidad** se concibe como un factor interno de riesgo de un sujeto, objeto o sistema expuesto a una amenaza, que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado.

ANEXO N°3

Ciclo Metodológico para el Manejo del Riesgo

Se entiende por Gestión y Manejo del Riesgo al conjunto de actividades derivadas de la administración de la Protección Civil y que corresponden al esfuerzo de detección y dimensionamiento de los mismos, para prevenir su degeneración en eventos destructivos, (emergencias o desastres), o bien, frente a los que resulten inevitables, responder minimizando las pérdidas y acrecentando las capacidades de recuperación ante sus efectos: emergencias

Sólo recientemente en el mundo, las instancias a cargo del manejo de emergencias y desastres, han ido incorporando en su base de gestión una visión analítica del riesgo. Para ello, el Riesgo, presente en todo sistema social se aborda metodológicamente a partir de una secuencia cíclica, con etapas relacionadas. Estas etapas son la **Prevención (Supresión), Mitigación, Preparación, Alerta, Respuesta, Rehabilitación y Reconstrucción**. El ciclo se conforma por sí solo frente a cada reconstrucción emprendida con enfoque preventivo.

Todas las actividades a ejecutar en cada una de las etapas, llevan integrado el concepto de **DESARROLLO SOSTENIBLE**, entendido como el aumento acumulativo y durable o sostenible de cantidad y calidad de bienes, servicios y recursos de una comunidad, unido a cambios sociales y culturales, en función de un mejoramiento continuo y equitativo de la seguridad como factor de calidad de vida humana, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras.

Existe una estrecha interdependencia entre las distintas actividades de cada fase y sus respectivas etapas, lo que no permite delimitar con exactitud cada una de ellas. No hay precisión sobre el comienzo y término de cada una de ellas; de allí que el modelo se aborde a partir de un ciclo. Por tanto, el administrador en Protección Civil puede tomar decisiones en la etapa de respuesta que promuevan una rehabilitación más rápida (Fase Recuperación); o en la etapa de Reconstrucción (Fase Recuperación) decidir conductas que favorezcan la reducción del riesgo o mejoren la preparación (Fase Prevención).

ANEXO N° 4

Ambitos de Gestión de la Protección Civil Ambito de la Prevención / Ambito de la Respuesta

La gestión en Protección Civil debe responder a la realidad de un área jurisdiccional determinada, interrelacionando amenazas, vulnerabilidades y recursos que permitan orientar la acción en prevención, mitigación y preparación como un proceso participativo y continuo en el tiempo, de revisión y perfeccionamiento permanente.

La estructura para la gestión en Protección Civil para cada nivel jurisdiccional está dada por los siguientes ámbitos:

1. AMBITO DE LA PREVENCIÓN

Parte importante del proceso de consolidación del Desarrollo de un País está asociado fuertemente a las acciones de Prevención y de Mitigación en todo orden de materias. Esta perspectiva obliga a diseñar líneas de acción integrales y participativas, invitando a todos los sectores, instituciones y actores sociales a aportar lo que corresponda a sus capacidades y competencias, en los contextos económico, social y político, basados en estudios técnicos rigurosos y en la percepción de las personas frente al riesgo.

Para ello, deben estructurarse permanentemente Programas de Trabajo, para una labor continuada en cada nivel jurisdiccional, siendo los básicos:

2. Programa Permanente de Microzonificación de Riesgos y de Recursos, como base diagnóstica para la Planificación, de actualización periódica.
3. Programa de Educación, desde el Sistema Escolar
4. Programa de Coordinación Interinstitucional e Intersectorial, a partir de los Comités o Consejos de Protección Civil, de gestión Permanente.
5. Programa de Alerta Temprana por Riesgos Específicos, de acuerdo a mecanismos de coordinación y de análisis de información técnica coordinada desde el nivel local.
6. Programa de Sensibilización y Orientación Masiva
7. Programa de Participación Comunitaria en el nivel local.
8. Programa de Preparación y de Manejo de la Información

9. Programa Global de Capacitación

10. Programa de Actualización permanente de los Planes Operativos de Respuesta por Riesgos Específicos

11. Programa de Mejoramiento continuo de los Sistemas de Comunicación Horizontal y Vertical para las Coordinaciones de Gestión Preventiva y de Respuesta

2. AMBITO DE LA RESPUESTA

Para la planificación global de respuesta, se deben considerar:

1. **Clasificación de las eventos destructivos**

Desde el punto de vista de su origen, las emergencias o desastres se clasifican según su Origen y Manifestación:

2.1. **Según su Origen**

Desde el punto de vista de su origen, las emergencias y desastres se clasifican en:

a. De Origen -Natural

Son aquellos derivados de la manifestación de **amenazas generadas por fenómenos naturales** sobre un sistema vulnerable. Se enmarcan en dos grandes ámbitos, las de tipo geológico - terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis - y las de tipo hidrometeorológico - sequía, temporales, aluviones, huracanes, sin embargo, algunas de ellas pueden relacionarse, al confluir dos o más en un mismo momento, o pueden ser “gatilladas” por ambas, como lo son los deslizamientos y la erosión.

b. De Origen Humano

Emergencias o desastres que se manifiestan a partir de la acción del propio hombre y sus interrelaciones, muchas veces en función de su desarrollo, o a veces originadas intencionalmente. Son eventos adversos de origen humano (antrópico) los incendios, los accidentes de tránsito, aéreos, marítimos, etc., las explosiones, los derrames, la contaminación ambiental, el terrorismo, etc.

1.2. **Según su Manifestación**

Desde el punto de vista de su manifestación, las emergencias o desastres se clasifican en:

a. De Manifestación Lenta

Son aquellos fenómenos o eventos de lento desarrollo, que por su duración, extensión y severidad, terminan generando daños materiales y/o humanos, con características de emergencia o desastre, por ejemplo: sequías, algunos temporales, contaminación ambiental, desertificación, las calamidades públicas en general, como la hambruna, las epidemias, muchas veces generadas lentamente, etc.

b. De Manifestación Súbita

Son aquellos eventos de desarrollo intempestivo, las más de las veces violento, generando daños materiales y humanos con características de emergencia o desastre; por ejemplo: terremotos, explosiones químicas, etc.

1.1.Capacidad de Respuesta

La capacidad de respuesta en relación a los daños, es el único factor objetivo que permite determinar, **en el mínimo tiempo posible**, la dimensión de un evento, con el fin de priorizar y disponer las acciones más efectivas para el control de la situación.

Más aún, resulta indispensable para el Gobierno y sus autoridades de los distintos niveles jurisdiccionales, tener claramente definido cuando una evento será calificado como Emergencia; como Emergencia Compleja, como Desastre o como Catástrofe.

De acuerdo a este criterio, es recomendable establecer una clasificación de acuerdo a la capacidad de respuesta, a fin de generar simbologías estandarizadas que agilicen las decisiones y operaciones de respuesta desde el nivel local.

ANEXO N° 5

Actividades Efectuadas durante la Consultoría

JICA Tercer País

16 al 30 de enero de 2002

- | | | |
|---------------------|-----|--|
| 16 de enero: | 1. | Arribo a Ciudad de Guatemala |
| | 2. | Reunión con el Sr. Ministro del Ambiente y Directores de Departamentos. |
| 17 de enero: | 3. | Conferencia de Prensa |
| | 4. | Entrevista Radio Universidad |
| | 5. | Revisión Base Jurídica CONRED |
| 18 de enero: | 6. | Visita JICA Guatemala |
| | 7. | Reunión Municipalidad C. Guatemala |
| 19 de enero: | 8. | Revisión Base Jurídica y Estratégica Ministerio del Ambiente |
| 21 de enero: | 9. | Reunión CONRED y recorrido por instalaciones |
| | 10. | Diseño Conjunto Taller de Enlaces CONRED |
| 22 de enero: | 11. | Entrevista Radio Nuevo Mundo |
| | 12. | Capacitación a Delegados Departamentales Ministerio del Ambiente |
| | 13. | Diseño Estructura Informe Final Consultoría |
| | 14. | Entrevista Periódico Siglo XXI |
| 23 de enero: | 15. | Taller en Departamento de Zacapa, para Departamentos de Zacapa, El Progreso y Chiquimula |
| | 16. | Análisis Comparativo Base Jurídica CONRED-Ministerio del Ambiente |
| 24 de enero: | 17. | Foro CONRED: Visión Introspectiva de la Protección Civil de Guatemala |
| | 18. | Entrevista Radio Universidad |
| 25 de enero: | 19. | Taller Organización Panamericana de la Salud (Todo el día) |
| 26 de enero: | 20. | Estructuración Informe Final Consultoría |
| 28 de enero: | 21. | Preparación y Redacción Informe Final Consultoría |
| | 22. | Reunión JICA y entrega del Informe Final de la Consultoría |
| 29 de enero: | 23. | Inicio viaje regreso a Chile |
| 30 de enero: | 24. | Arribo en Chile |

ANEXO N° 6

Contenidos Temáticos Proyectados y Presentados por La Consultoría en las distintas Actividades Efectuadas

I. MARCO CONCEPTUAL

1. El Concepto de Protección Civil
2. Variables de Riesgos: de Origen Natural y de Origen Humano
3. Del Manejo de Desastres al Manejo de Riesgos
4. Concepto General de la Forma de Actuar

II. GESTION EN PROTECCIÓN CIVIL

1. El Comité de Protección Civil
 - 1.1. Comité de Emergencia
 - 1.2. Comité de Operaciones de Emergencia
 - 1.3. Presidencia, Coordinación y Funcionalidad
 - 1.4. Participación Comunitaria en la Gestión Local
2. Metodología de Gestión y Concepto de Alerta Temprana
 - a. Análisis Histórico
 - b. Investigación Empírica
 - c. Discusión de Prioridades
 - d. Elaboración de Cartografías
 - e. Planificación Integral
 - 2.1. Gestión Participativa
3. Planificación ACCEDER para el Manejo de Emergencias y Desastres
 - 3.1. Alarma
 - 3.2. Comunicación e Información
 - 3.3. Coordinación
 - 3.4. Evaluación (Preliminar)
 - 3.5. Decisiones
 - 3.6. Evaluación (Complementaria)
 - 3.7. Readecuación

III. PROCEDIMIENTOS NORMALIZADOS DE EMERGENCIA

1. Procedimientos para Eventos Destructivos de Manifestación Lenta
 - A. Activación y Alerta
 - B. Evaluación Operacional
 - C. Desactivación y Evaluación

2. Procedimientos para Eventos Destructivos de Manifestación Lenta
 - A. Activación y Alerta
 - B. Evaluación Operacional
 - C. Desactivación y Evaluación

IV. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DAÑOS Y NECESIDADES-PLAN DEDOS

1. Flujos de Información de Emergencia
2. Informes de Emergencia
 - 2.1. Tipos de Informes de Emergencia

V. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y ECONOMICAS

1. Administrativas
2. Económicas

VI. RESPONSABILIDAD Y COORDINACIÓN

1. Mandos y Mando Conjunto

VII. ROL DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA GESTION DE PROTECCIÓN CIVIL

1. Comunicación Interactiva
2. Comunicación de Masas
3. Comunicación Institucional e Interinstitucional

- Informe Final
 Consultoría Tica 3^a País
 Gobierno de Chile al Gobierno
 de Guatemala 16 al 30 de Enero
 de 2002
 Carmen Fernandez G.

DATE	ISSUED TO

- Informe Final
 Consultoría Tica 3^a País
 Gobierno de Chile al Gobierno
 de Guatemala 16 al 30 de Enero
 de 2002
 Carmen Fernandez G.