

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Programa de Actualización y Cierre Académico



La aplicación del Convenio de Hyogo

-Tesis de Licenciatura-

Linda María Fuentes Sequén

Guatemala, abril 2014

La aplicación del Convenio de Hyogo

-Tesis de Licenciatura-

Linda María Fuentes Sequén

Guatemala, abril 2014

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus

Vicerrectora Académica Dra. Alba Aracely Rodríguez de González

Vicerrector Administrativo M. A. César Augusto Custodio Cobar

Secretario General Lic. Adolfo Noguera Bosque

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano M. Sc. Otto Ronaldo González Peña

Coordinador de exámenes privados M. Sc. Mario Jo Chang

Coordinador del Departamento de Tesis Dr. Erick Alfonso Álvarez Mancilla

Director del Programa de Tesis Dr. Carlos Interiano

Coordinador de Cátedra M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán

Asesor de Tesis Licda. Mariannella Giordano - Snell

Revisor de Tesis M. Sc. Ruth Elisabeth Ávalos Castañeda

TRIBUNAL EXAMINADOR

Primera Fase

Lic. Álvaro de Jesús Reyes

Licda. Brenda Lambour

Licda. María Cristina Cáceres

Licda. Carmela Chámale

Segunda Fase

Lic. Eddy Miranda

Lic. Herbert Valverth

Licda. Alba Ruth Sandoval Guerra

Lic. Mario Jo Chang

Tercera Fase

Lic. Eduardo Galván

Licda. Diana Noemí Castillo Alonzo

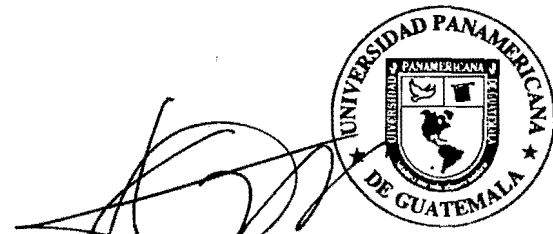
Lic. Roberto Samayoa

Lic. Álvaro de Jesús Reyes

Lic. Mario Jo Chang

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, veintitrés de septiembre de dos mil trece.-----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE HYOGO**, presentado por **LINDA MARÍA FUENTES SEQUÉN**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los requisitos de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis y para el efecto se nombra como Tutor a la Licenciada **MARIANNELLA GIORDANO-SNELL**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

DICTAMEN DEL TUTOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **LINDA MARÍA FUENTES SEQUÉN**

Título de la tesis: **LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE HYOGO**

El Tutor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de contenido que le fueron planteadas en su oportunidad.

Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Tutor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 20 de noviembre de 2013



"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

Licda. Mariannella Giordano-Snel
Tutor de Tesis



UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, veintiuno de noviembre de dos mil trece.-----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE HYOGO**, presentado por **LINDA MARÍA FUENTES SEQUÉN**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa como revisor metodológico a la Licenciada **RUTH ELISABETH ÁVALOS CASTAÑEDA**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.



M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

DICTAMEN DEL REVISOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **LINDA MARÍA FUENTES SEQUÉN**

Título de la tesis: **LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE HYOGO**

El Revisor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó su trabajo atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de redacción y estilo que le fueron planteadas en su oportunidad.

Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Revisor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 23 de enero de 2014

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



M. Sc. Ruth Elisabeth Avalos Castañeda
Revisor Metodológico de Tesis



DICTAMEN DEL DIRECTOR DEL PROGRAMA DE TESIS

Nombre del Estudiante: **LINDA MARÍA FUENTES SEQUÉN**

Título de la tesis: **LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE HYOGO**

El Director del programa de Tesis de Licenciatura,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que el tutor responsable de dirigir su elaboración ha emitido dictamen favorable respecto al contenido del mismo.

Tercero: Que el revisor ha emitido dictamen favorable respecto a la redacción y estilo.

Cuarto: Que se tienen a la vista los dictámenes favorables del tutor y revisor respectivamente.

Por tanto,

En su calidad de Director del programa de tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 25 de febrero de 2014

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Dr. Carlos Interiano
Director del programa de tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia



ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **LINDA MARÍA FUENTES SEQUÉN**

Título de la tesis: **LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE HYOGO**

El Director del programa de tesis, y el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.


Segundo: Que ha tenido a la vista los dictámenes del Tutor, Revisor, y del director del programa de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención ha llenado los requisitos académicos de su Tesis de Licenciatura, cuyo título obra en el informe de investigación.

Por tanto,

Se autoriza la impresión de dicho documento en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 24 de marzo de 2014

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Dr. Carlos Interiano
Director del programa de tesis Facultad de
Ciencias Jurídicas y Justicia




Vo. Bo. M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia



NOTA: Para efectos legales, únicamente la sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

Acto que Dedico

A Dios:

Por regalarme el don del Intelecto y la perseverancia, dones que quiero compartir con las personas que a lo largo de mi profesión los requieran.

A mi madre:

Mary Sequen que siempre celebró mis logros y que esperó pacientemente el poder decir mi hija es Abogada. Por hacerme sentir que soy su mayor orgullo y por creer en mi capacidad de salir adelante sola.

A mi abuela:

Por acompañarme durante el largo camino que debí recorrer y que me instaba a siempre estudiar y hacer mis tareas.

A mi Hijo:

David Alejandro por ser la razón de mi existir y lo que más amo en este mundo, la fuente de mi inspiración y la alegría de mis días, porque todo lo que hago es solo por ti para que sientas orgullo al decir que soy tu madre.

A mis amigos:

Rebeca y Fredy por estar conmigo durante estos ocho años y siempre ayudarme cuando lo necesité, por sus constantes palabras de apoyo y por creer siempre en mi intelecto, sin su amistad no se que habría sido de mí.

Índice

Resumen	i
Palabras clave	ii
Introducción	iii
Antecedentes del Convenio de Hyogo	1
Normativa legal del Convenio	10
Aplicación del Convenio	26
Análisis jurídico y legal del Convenio de Hyogo	40
Conclusiones	59
Referencias	61

Resumen

La presente investigación se centró en la aplicación que tiene el convenio de Hyogo en la República de Guatemala, estableciendo la normativa de carácter internacional que es la base fundamental en el tema de prevención de desastres naturales y gestión de riesgos, siendo el convenio de Hyogo aprobado por 167 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, de los cuales Guatemala forma parte, y que enmarca los objetivos específicos que deben tomar en cuenta los mismos a la hora de desarrollar una política integral de gestión de riesgos tanto a nivel mundial, regional y nacional.

Se establecieron los antecedentes internacionales y nacionales del convenio, partiendo del punto de la aceptación del tratado por parte los Estados miembros. Durante la presente investigación se ha desarrollado la normativa legal, tanto internacional como nacional, constituida por el convenio de Hyogo, y el convenio constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y su reglamento general de funcionamiento, la Constitución Política de la República de Guatemala, y la ley del medio ambiente.

La parte medular está constituida por la investigación realizada a fin de establecer la aplicación del convenio en el país, su metodología e implementación. Y la necesidad de que dichos métodos estén destinados a una población que conozca sus fortalezas y debilidades para actuar correctamente en caso de un desastre natural. Por último se analizó legal y jurídicamente el convenio de Hyogo, en el cual se establece la aplicación de dicho convenio en base a las normas internacionales y nacionales y se determina su aplicación dentro de un marco jurídico acorde a la realidad del país.

Palabras clave

Marco de Acción. Comisiones. Implementación.

Introducción

La aplicación del Convenio de Hyogo, adoptado en nuestro país por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred)¹, así como el respaldo legal que lo sustenta y la necesidad de las acciones y estrategias jurídicas y materiales contenidas en él, que se derivan de la gran mayoría de desastres naturales que han existido y que han vulnerado a su población lo que tiene por resultado obstaculizar el desarrollo social, debido a las constantes pérdidas materiales.

Se han desarrollado las cinco acciones primordiales en las que se basa en el Marco de acción de Hyogo, las cuales por ser de carácter general son aplicables a todos los países miembros del convenio, y que están basadas en catástrofes naturales ocurridas con anterioridad ocasionando efectos socioeconómicos en su población y gobierno, las cuales han servido para determinar la necesidad de que dichas acciones se inserten en la normativa de cada Estado y se ejecuten de forma coordinada por las instituciones propias de cada uno.

¹ En adelante Conred

Guatemala por ser parte del Sistema de Integración Centroamericana, y por encontrarse dentro de este bloque regional, ha tomado el compromiso de desarrollar su propia política en gestión integral de riesgo, nombrando para tal propósito a la Conred, la cual es la encargada de desarrollar los planes y programas en prevención de desastres, mitigar los efectos de los mismos y determinar la vulnerabilidad de las comunidades guatemaltecas para tener la capacidad de responder eficientemente ante las catástrofes naturales.

Antecedentes del convenio de Hyogo

Dentro del presente título se ha recopilado la información necesaria a fin de determinar el origen del convenio de Hyogo, y el porqué de que dicho convenio haya sido ratificado en Guatemala y sus estatutos fueran adoptados por parte de la Conred, para que los procedimientos en prevención de desastres naturales que han sido desarrollados por Japón en base a su experiencia en casos concretos sean aplicados en el territorio de la República de Guatemala.

Prevención según Cabanellas “es la preparación, disposición anticipada de lo necesario para un fin, anticipado conocimiento de un mal o perjuicio” (2009:474)

Tal concepto se restringe a todos aquellos actos que prevengan un daño material o humano dentro de la sociedad derivado de prever lo que pueda suceder y así evitarlo, por ejemplo el traslado de las personas que vivan cerca de una zona de desborde a un albergue para evitar que si en determinado momento ocurre una inundación éstas no queden atrapadas en sus viviendas.

Por lo tanto, los desastres naturales son aquellos que ocurren independientemente de la voluntad del hombre y que son difíciles de prever en cuanto a en qué momento o con cuánta intensidad se

presentarán; no obstante, también existe desastres provocados por el hombre, los cuales son de origen antrópico, como las de carácter tecnológico, industrial, bélico, ecológico y social.

La importancia de conocer dichos términos es debido a que el convenio de Hyogo fue creado con la finalidad de prevenir desastres, sin embargo no es solo de aplicación en el “-antes-” de que suceda, sino también en el “durante” y el “después” del hecho natural acaecido.

Antecedentes internacionales

Antes de la existencia del convenio de Hyogo, en el año 2, 000, los Estados miembros de las Naciones Unidas habían adoptado La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) la cual era un mecanismo de seguimiento al Decenio Internacional sobre la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN) del año 1990 al 1999. El propósito de esta estrategia es reducir notablemente las pérdidas que ocasionan los desastres, creando comunidades y naciones más resistentes a fin de asegurar el desarrollo sostenible de los Estados.

Actualmente el sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de desastres (EIRD) abarca varias organizaciones, Estados y a la sociedad civil a nivel mundial, las cuales trabajan juntas para reducir las

pérdidas ocasionadas por la naturaleza e implementar el marco de Acción de Hyogo el cual es un sistema totalmente nuevo y de lineamientos mundiales.

El convenio de Hyogo surgió como resultado de dos conferencias mundiales sobre la Reducción de Desastres, dichas conferencias trataban de concientizar a todos los Estados miembros de la importancia de tener un plan de contingencia en caso de suceder una catástrofe natural, la primera conferencia se realizó en Yokohama, Japón en mayo de 1994 y la segunda fue la que se llevó a cabo en Kobe, Hyogo, Japón del 18 al 22 de enero del año 2005, fecha en la cual se aprobó el Marco de Acción de Hyogo, a implementarse a partir de ese mismo año hasta el 2015, dicho convenio fue adoptado por 168 Estados miembros de las naciones unidas, dando origen al denominado Marco de Acción de Hyogo, Aumento de la Resiliencia de las naciones y de las comunidades ante los desastres. (Informe de la ONU, 2005:42)

El marco de Acción de Hyogo se originó por el hecho de que cada año miles de personas son afectadas por los fenómenos naturales tales como las sequias, las inundaciones, terremotos, ciclones, incendios forestales etc. Así como la pobreza, la sobrepoblación y el calentamiento global que han empeorado el impacto de los acontecimientos naturales para la población mundial, dando como resultado que los avances en infraestructura se vengán abajo en el momento en que ocurre un siniestro de grandes proporciones, teniendo como consecuencia pérdidas económicas y sociales e incluso provocar la pérdida del sustento diario para determinadas poblaciones. Sobreponerse de tales situaciones no resulta nada fácil si no se cuenta con los medios necesarios para hacerlo, y es por eso que el Marco de Acción de Hyogo (MAH), contempla una cooperación a nivel internacional para coadyuvar al Estado o los Estados

afectados a sobreponerse. Ya que los desastres naturales ocurridos con anterioridad a este convenio han demostrado que todos los países son susceptibles a tales siniestros y que se necesita de la cooperación mundial para responder a los mismos.

Es por eso que los gobiernos se han comprometido a seguir los lineamientos del Marco y a tomar las medidas necesarias para la prevención de desastres a fin de reducir la vulnerabilidad ante tales situaciones y volverse más resistentes a las amenazas que ponen en riesgo el desarrollo de las naciones.

Por lo tanto el convenio de Hyogo es el más importante instrumento que han adoptado los Estados miembros de las Naciones Unidas, con el propósito de reducir el riesgo de los desastres, el objetivo general es lograr para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres naturales tanto en vidas como en bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y de los países.

Desde que los Estados han puesto en práctica los lineamientos del marco de acción de Hyogo se ha reducido el riesgo de los desastres de una forma más sistemática, la asamblea General de las Naciones Unidas ha hecho un llamado a la implementación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) y ha reafirmado la importancia de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) así como de la plataforma Global

para la reducción del Riesgo de Desastres y ha instado a los estados miembros a establecer plataformas nacionales multisectoriales para coordinar la reducción del riesgo de desastres en los respectivos países.

La secretaria Organización de las Naciones Unidas ONU/Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) es el intermediario, catalizador y punto de enlace entre ambas organizaciones, y es la encargada de promover la implementación del marco de acción de Hyogo.

Antecedentes nacionales

Los antecedentes sobre la prevención del riesgo de desastres naturales en Guatemala se remontan a que es un país de alto riesgo debido a los múltiples factores que juegan en su contra, entre ellos se encuentran; su ubicación geográfica, la pobreza y sobrepoblación, tales factores son la principal causa de que muchas familias vivan en lugares poco propicios y carentes de las condiciones mínimas para sobrevivir, motivo por el cual a la hora de ser azotados por un desastre natural, estas personas serán las que se encuentren en zonas de mayor riesgo, sea por habitar en barrancos en los que se dan deslaves o bien por habitar cerca de los ríos etc. Es por eso que se le ha dado importancia específica a tratar de mitigar los efectos de los desastres a través de convenios, planes y procedimientos

para prevenir los mismos. Es decir, se debe tener la capacidad de prever a qué grado llegará el daño y así tener soluciones rápidas antes de que ocurran los siniestros.

Centroamérica se encuentra entre las regiones más vulnerables del mundo en cuanto a sufrir de desastres naturales, dichos sucesos se han incrementado de forma considerable durante las últimas dos décadas... “durante los años de 1998 al 2008 periodo en el cual las tormentas fueron más devastadoras, en el 2005 más de 6 millones de personas se vieron afectadas por los constantes huracanes que causaron pérdidas físicas y socioeconómicas. (Vargas, 2008:25)

El hecho de que Centroamérica haya sufrido por más de dos décadas de desastres naturales ante los cuales no se encontraba preparada en un momento determinado, sentaron las bases para que los gobiernos se preocuparan por implementar de forma más urgente, políticas en prevención, para reducir las pérdidas humanas y económicas resultantes de los daños a su infraestructura.

Debido a la ubicación geográfica de Centroamérica, la cual es considerada una estrecha línea de tierra entre dos océanos, es más propensa a ser afectada por los desastres naturales, el incremento de los mismos se debe a causas conocidas entre las cuales están; la contaminación, el calentamiento global, la sobrepoblación la deforestación etc., que cada vez dañan más al medio ambiente y en consecuencia este reacciona de forma desfavorable para las poblaciones mundiales, repercutiendo gravemente en su modo de vida.

Frente a los desastres de gran magnitud, los países centroamericanos reconocieron los impactos económicos, sociales y ambientales acaecidos de los riesgos, es importante resaltar lo ocurrido en el ámbito centroamericano ya que Guatemala forma parte del mismo y como tal se vio afectado de la misma manera; entonces se deduce, que si los países conexos se encontraban en la misma situación, era casi imposible que pudiesen ayudarse mutuamente sino que se necesitaba de intervención extranjera, he ahí la necesidad de la implementación del convenio de Hyogo para auxiliar a los países miembros del convenio y que las mismas regiones afectadas pudieran salir a flote gracias a las medidas de prevención adoptadas antes del suceso.

Derivado de los hechos naturales ocurridos en Centroamérica, se celebró en Guatemala en el año de 1999 la vigésima reunión ordinaria de presidentes centroamericanos, conocida como la vigésima cumbre, en donde se modificaron los lineamientos políticos e institucionales para abordar la relación entre riesgo, desastre y desarrollo, como resultado de tal compromiso se adoptó el Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y Desastres en Centroamérica, siendo éste el primer instrumento para la prevención de desastres en Guatemala, adjunto a este se creó El Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD), el cual incorporaba la gestión de riesgos en distintas áreas políticas y regionales para el agua, medio ambiente, agricultura, salud, educación y vivienda.

La respuesta a nivel nacional fue el desarrollo de estrategias, acciones e inversiones significativas con el objetivo de reducir la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, siempre coadyuvados por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la cooperación internacional y dando como resultado la actualización del marco jurídico para la gestión de riesgos.

Como parte de esta evolución, en el 2003 se realizó el evento denominado Mitch+5 en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras. En dicho evento se evaluaron los avances y desafíos de la región y se instó a los países a que actualizaran, formularan y adoptaran políticas de Estado y planes estratégicos a partir del año 2004. Como consecuencia de este proceso en junio del 2009 los jefes de gobierno de los países de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana adoptaron el mandato número 17 de la vigésima cuarta cumbre de presidentes que establece:

...instruir a las SG-SICA para que a través del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales –CEPREDENAC- agilice la ejecución del Plan Regional para la Reducción de Desastres y se realice el foro Mitch+10, a través de un proceso amplio de consulta con los diferentes sectores nacionales y regionales, para construir los lineamientos de la política Centroamericana de gestión Integral de Riesgo de Desastres (2005:19)

Por tal motivo los países miembros realizaron investigaciones de campo en las cuales conocieron las debilidades de sus países en cuanto a los riesgos acaecidos a la hora de un desastre natural, dando como resultado

conclusiones, comentarios e iniciativas, a fin de mejorar la resiliencia de sus países y configurar la metodología que poseen para la prevención de desastres naturales y sobre todo para la recuperación de su país después del mismo, tanto en el ámbito económico como social.

Siguiendo el mismo se realizó un proceso de consulta participativo que culminó en el Foro Regional Mitch+10, Hacia una Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo: un desafío regional diez años después del Mitch,- que se celebró en la ciudad de Guatemala del 21 al 23 de julio del 2009.

Conjunto a las políticas para la prevención de riesgos se dio la implementación del marco de acción de Hyogo por parte de la CONRED, por el acaecimiento de los desastres naturales antes mencionados, incluyendo a la tormenta tropical Stan en el año 2005 que ocasionó pérdidas de Q.7.747.7 millones en daños y pérdidas socioeconómicas, así mismo quedaron en evidencia las debilidades institucionales tanto en la atención como en la respuesta a la emergencia, el total de pérdidas en vidas fue de 670 personas fallecidas, 844 desaparecidas y 493,965 damnificados. (Hernández, 2007:27)

Los efectos de tal catástrofe se reflejaron en el hecho de que el gobierno de Guatemala se dio cuenta de la necesidad que tenía de llevar a cabo métodos de prevención para evitar las catástrofes naturales, evitando producir riesgos y fortaleciendo a la organización institucional encargada de la gestión de riesgos que en este caso es la Conred ya que le corresponde prevenir, mitigar, atender y participar en la reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres según el decreto ley 106-96. Es por eso que se impulsó el plan de -desconcentración y

descentralización de la gestión para la reducción de riesgos a desastres- el cual le permitiría al Gobierno de la República brindar la eficiente atención a la protección y seguridad de la nación.

En este contexto la Conred se ha enfocado explícitamente a llevar a cabo los procedimientos establecidos en el Marco de Acción de Hyogo, ya que dicho plan evidencia notablemente el vínculo entre el riesgo, el desarrollo y el tema ambiental y además de estos vincula el tema de la pobreza que es el origen mismo del riesgo, y desde el punto de vista del Marco de Acción de Hyogo le da un sentido más humano a la prevención, enfocándose más a la vulnerabilidad que al riesgo.

Normativa legal del convenio

Como parte de la presente investigación se ha estudiado a las diferentes fuentes legales que dieron vida al convenio, su contenido y su adaptación a las legislaciones de los países miembros que lo ratificaron en la convención de Hyogo, Japón en el año 2005. Tomando como base el mismo convenio y los puntos específicos a desarrollar, modelo a partir del cual se ha desarrollado concretamente en Centroamérica el plan de prevención de desastres naturales.

Normativa legal de carácter internacional

El Marco de Acción de Hyogo surgió como resultado de la conferencia mundial sobre la reducción de los desastres, realizada del 18 al 22 de enero de 2005 en Kobe, Hyogo, Japón durante la novena sesión plenaria de la Organización de las Naciones Unidas, conferencia que promovió la correcta atención a los desastres naturales, específicamente en la forma de reducir el riesgo que implica el acaecimiento del hecho natural, que por ser difícil de preveer causa pérdidas y daños socioeconómicos por igual en cualquiera de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, durante la misma se pudo establecer la vulnerabilidad de las poblaciones y la necesidad de estar preparados ante tales eventos.

Es por eso que se creó el Marco de Acción para 2005-2015 Aumento de la Resiliencia de las naciones y de las comunidades ante los desastres, siendo éste de aplicación internacional por basarse en tres objetivos estratégicos y en cinco prioridades de acción que concuerdan con cualquier tipo de riesgo. Constituyendo en sí las normas básicas para el desarrollo de los planes en reducción de desastres a nivel mundial.

Habiéndose planteado varios retos para así lograr el resultado previsto de la conferencia en los próximos 10 años “La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de

bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y de los países” (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, (2005:3)

La conferencia mundial sobre la prevención de desastres tuvo como objetivos generales para su realización los siguientes:

- a. Concluir el examen de la estrategia de Yokohama y su plan de acción con el fin de actualizar el marco de orientación para la reducción de los desastres en el siglo veintiuno XXI.
- b. Determinar actividades específicas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes del plan de aplicación de las decisiones de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible sobre vulnerabilidad, evaluación de los riesgos y gestión de actividades en caso de desastres.
- c. Intercambiar las mejores prácticas y experiencias para fomentar la reducción de los desastres en el contexto de la consecución del desarrollo sostenible y determinar las deficiencias y los problemas.
- d. Cobrar más conciencia sobre la importancia de las políticas de reducción de desastres, y así facilitar y promover su aplicación.
- e. Aumentar la fiabilidad y disponibilidad de información adecuada sobre los desastres en todas las regiones, como se establece en las disposiciones pertinentes del plan de aplicación de las decisiones de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible celebrada en Johannesburgo. (EIRD, 2005:3)

Basados en estos cinco puntos que reúnen las experiencias de los países que han afrontado desastres naturales principalmente el plan adoptado por Yokohama en 1994 que consiste en concientizar y comunicar a la población acerca del riesgo que se corre, la cumbre mundial de la Organización de las Naciones Unidas creó el marco de acción de Hyogo como plan estratégico de 10 años contados a partir del año 2005 con el fin de reducir las pérdidas materiales y humanas ocurridas en décadas

pasadas, por no encontrarse la población mundial debidamente dispuesta a cooperar entre sí para desarrollar planes de prevención de forma coordinada.

Los objetivos estratégicos y los planes de acción que componen el marco de Acción e Hyogo, constituyen la base normativa derivada de este convenio según la Estrategia para la Prevención de desastres, resolución 60/195 de la Organización de las Naciones Unidas, para ser aplicada de forma internacional por los países miembros del convenio.

Por tanto los tres objetivos estratégicos del Marco de Acción de Hyogo son:

- a. La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para los casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad.
- b. La creación y el fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.
- c. En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación. (EIRD,2005:6)

En la conferencia mundial sobre la prevención de desastres se le impuso a los países miembros los retos de integrar a la política de cada país los programas de desarrollo sostenible, con el fin principal de velar por la mitigación de los efectos y desarrollar programas de prevención

coordinados por una institución especializada dentro de cada comunidad, para que la población dentro de las mismas tenga conocimiento acerca de cuáles son las causas y los efectos de los desastres y el alcance que tienen los mismos en una población desprevenida o bien las ventajas de estar prevenidos.

La divulgación de la información a fin de concientizar a la población de lo que puede ocurrir en su entorno es de total importancia, ya que un pueblo informado es un pueblo preparado en lo que respecta a la defensa de sus intereses tanto en su patrimonio como en su vida misma, ya que como bien se mencionó, parte del objetivo principal es reducir la pérdida de vidas humanas al ocurrir un siniestro.

En cuanto a las cinco prioridades de acción del Marco, surgen por las deliberaciones de la conferencia mundial basados en los resultados que se espera obtener durante la primera década de implementación del mismo y en base a los objetivos específicos antes mencionados, las cinco prioridades establecidas son las siguientes:

1. Velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
3. Utilizar los conocimientos las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para los casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel. (EIRD, 2005:8)

El deber de los Estados es asegurar la implementación de estos parámetros dentro de sus respectivos países adecuándolo a sus necesidades, sus capacidades y su urgencia nacional, de acuerdo a sus necesidades específicas.

Velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.

Se encuentra la implementación de plataformas nacionales, es decir que cada nación deberá de coordinar sus acciones con los diferentes sectores del país, con el objetivo de brindarle a cada sector una actividad en concreto que deba desarrollar de acuerdo a sus capacidades y que tiendan a asegurar el adecuado control del riesgo al abarcar más territorio para poner en práctica las acciones correspondientes a la prevención de desastres. Motivo por el cual es necesario el apoyo a la creación y fortalecimiento de plataformas multisectoriales, encargadas de desarrollar tales lineamientos.

Es importante sobre todo, la integración del plan para la reducción de riesgos dentro de la política de cada Estado, así como en sus planes de desarrollo y en los planes para reducir la pobreza dentro de su territorio, adoptando legislaciones internacionales que conlleven al cumplimiento

de las metas establecidas y que representen métodos más actuales en cuanto a desarrollo sostenible o en su caso, modificando su propia legislación para adecuarla a un mejor manejo del riesgo en caso de desastres naturales.

Dentro del mismo punto se aborda el tema de los recursos ya que para la consecución de los fines estratégicos se necesita no solo del recurso humano para poner en práctica tales lineamientos sino también de un sólido apoyo económico por parte de los gobiernos de cada país adoptante del convenio, apoyo que deberá verse reflejado en el presupuesto del Estado para demostrar el interés político de los Estados miembros en promover programas de desarrollo.

Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana.

Se reconoce que para que un país pueda estar prevenido, primero debe de conocer sus debilidades, es decir la vulnerabilidad que tiene ante tales eventos de carácter natural. Si bien es cierto los hechos naturales son aquellos que suceden sin la intervención del hombre, es importante resaltar que con la intervención de éste se pueden mitigar los efectos de tales hechos, siempre que la población se encuentre informada acerca de sus vulnerabilidades y las acciones que puede llevar a cabo para

fortalecer su entorno.

Para potencializar la alerta temprana es necesario conocer las causas que hacen vulnerable a una población, entre éstas se encuentran los factores económico, social y ambiental. Un ejemplo para medir el riesgo sería el de dos poblaciones en distintos puntos de un país, uno se encuentra cerca de un río y el otro se encuentra lejos del mismo, ante tal situación es probable que el poblado más cercano, a la hora de una lluvia torrencial, sea inundado y arrasado por completo junto con su población. Sin embargo, si conocen el riesgo que se corre y el Estado trabaja en conjunto con sectores comunitarios, es probable que ya se cuente con un refugio dispuesto a atender a las personas afectadas, auspiciado por el gobierno.

La prevención no irradia únicamente en el hecho de que los países miembros de la convención adopten el marco de acción de Hyogo en sus respectivas legislaciones, sino que comprende el apoyo y la cooperación internacional, promoviendo el auxilio recíproco en caso de siniestro e incluso antes de que ocurra, tomando como base las experiencias de países cercanos. En cuanto a la alerta temprana, se promueve la creación de instituciones científicas y tecnológicas a fin de estar más preparados y poder pronosticar en lo posible el acaecimiento de un fenómeno natural o bien pronosticar los factores de vulnerabilidad y los efectos que se

producirán.

La elaboración de informes, estadísticas, y análisis acerca de los cambios en el medio ambiente a corto y mediano plazo son determinantes para identificar las vulnerabilidades y para que las comunidades puedan reaccionar de forma rápida ante tales eventualidades.

Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.

Los riesgos pueden minimizarse si la población tiene una cultura de acción rápida ante las contingencias y esto solo es posible si se encuentran informadas sobre los riesgos y la forma en la que pueden protegerse, esto se logra si la información es adecuada al tipo de población, respetando su diversidad cultural y sus costumbres autóctonas.

Se promueve el uso y la aplicación de tecnologías espaciales para reducir el riesgo de desastres, y el intercambio de la información, así como el fomento a la cooperación entre instituciones tecnológicas y científicos que se encargan de la prevención de riesgos así como de quien se encarga de los aspectos socioeconómicos de los mismos. (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, 2005:11)

El objetivo de que estos tres elementos trabajen conjuntamente, es que la información pueda ser difundida incluso en países que no cuentan con tales avances y que al ser puesta en su conocimiento puedan actuar de

forma rápida para prevenir daños mayores en su territorio.

Reducir los factores de riesgo subyacentes.

Tiene como principio la gestión del medio ambiente, es decir promover el desarrollo sostenible mejorando el uso de la tierra y la adaptación a los cambios climáticos. Otro factor de importancia es la seguridad alimentaria para prevenir el hambre en las poblaciones ocasionada por sequias, inundaciones etc. Incluso se ha tomado en cuenta el factor mental de los afectados promoviendo programas de atención psicológica a las víctimas de desastres, así como la protección a las personas pobres, ancianos o discapacitados.

Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una propuesta eficaz.

Cuando ocurre un desastre es muy posible mitigar los efectos del mismo si la población se encuentra debidamente instruida acerca de cómo actuar y si las comunidades ponen de su parte para enfrentar tal situación, compartiendo sus conocimientos y habilidades para actuar oportunamente. Además de revisar y actualizar periódicamente las políticas de prevención, prestando mayor importancia a los grupos más vulnerables.

Estas cinco prioridades de acción constituyen el Marco de Acción de Hyogo, las cuales son las bases normativas a nivel internacional para la aplicación y adaptación del mismo en las distintas legislaciones de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, en la Conferencia Mundial sobre la reducción de los desastres.

El conjunto de estas acciones conforman los métodos que deben implementar los Estados para sobrellevar el daño ocasionado a su población, así como los parámetros para detectar de forma anticipada algunos fenómenos naturales que les podrían ocasionar desastres, y esto se logra con la participación en conjunto de los Estados que poseen avances tecnológicos con los que aún están en vías de desarrollo y no tienen el equipo adecuado para tal acción.

Normativa legal de carácter nacional

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco existen una serie de normas legales que tienden a promover el desarrollo sostenible del medio ambiente a fin de aprovechar mejor los recursos naturales y que sus habitantes gocen de los mismos en forma equitativa, bien sea salvaguardando el patrimonio natural del país o distribuyendo los recursos naturales a través de los servicios públicos. Los fines del Estado son según la Constitución Política de la República de Guatemala en su

artículo 1°. “Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es el bien común.”

Siguiendo este principio se determina que el Estado de Guatemala debe de velar por la protección de la persona, y aplicado al caso concreto en materia de prevención de desastres naturales, debe de estar preparado para proteger a la población en caso de riesgo.

En el artículo 2° de la Constitución Política de la República de Guatemala establece “Deberes del Estado.es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”

Por lo tanto el Estado tiene la obligación de tomar las medidas necesarias para proteger a sus habitantes, es por eso que debe estar a la vanguardia en tratados internacionales en los cuales pueda reafirmar su compromiso para con los ciudadanos, adoptando nuevas normativas de cooperación internacional en beneficio de los mismos, cuando por sí solo no sería capaz de reponerse de un desastre natural.

El artículo 97 de la Constitución Política de la República de Guatemala Establece:

Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictaran todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.

El Estado de Guatemala no es el único responsable de mantener el equilibrio entre el medio ambiente y el hombre, es deber de todos los ciudadanos mantener los recursos naturales en condiciones apropiadas para el desarrollo sostenible de la nación, la cooperación entre el Estado, las municipalidades y la población es necesaria para el óptimo aprovechamiento de los mismos y para que las futuras generaciones vivan en un ambiente sano y no contaminado o destruido a causa de la ignorancia o el mal uso de los recursos naturales.

Se reguló la creación de normas ordinarias a fin de enmarcar de forma más concreta y especializada la protección al medio ambiente, es por eso que se creó el decreto 68-86 Ley de Protección y Mejoramiento del medio ambiente, para prevenir el deterioro ecológico en Guatemala, cuyo primer artículo cita de forma textual al artículo 97 de la Constitución de la República de Guatemala.

La aplicación de esta ley le compete al Organismo Ejecutivo, a través de la comisión del medio ambiente, el origen de esta se remonta a la convención de las Naciones Unidas del año de 1972 celebrada en Estocolmo, Suecia en la cual Guatemala aceptó la declaratoria de principios para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la parte de territorio que le corresponde.

Por su parte el art. 119 de la Constitución preceptúa:

Obligaciones del Estado. Son obligaciones fundamentales del Estado:

- a. Promover el desarrollo económico de la nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza.
- b. Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.
- c. Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente...

En virtud de tales preceptos se regula la obligación del Estado para promover medidas de conservación del medio ambiente y el desarrollo íntegro de sus habitantes, poniendo en práctica la descentralización, la cual es importante a fin de que las obras públicas y los programas de desarrollo sostenible lleguen a todas las comunidades, actualmente se cuentan con consejos de desarrollo urbano y rural, los cuales tienen alcance en distintos sectores con el ánimo de mejorar no solo el modo de vida de la población sino también el aprovechamiento de los recursos naturales, empezando por concientizarla en el manejo adecuado de los mismos.

Artículo 126 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Reforestación: Se declara de urgencia nacional y de interés social la reforestación el país y la conservación de los bosques. La ley determinará la forma y los requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación, incluyendo las resinas, goma, productos vegetales silvestres no cultivados y demás productos similares, y fomentará su industrialización. La explotación de todos estos recursos, corresponderá exclusivamente a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas.

Los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos, y en las cercanías de las fuentes de aguas, gozarán de especial protección.

La ley que protege a los bosques, que determina las áreas protegidas, el aprovechamiento forestal y todo lo concerniente a la conservación de estos, es la Ley Forestal, Decreto Ley 101-96.

El tema de la reforestación fue declarado de urgencia nacional debido al detrimento considerable en la flora de Guatemala, pues la tala de árboles era excesiva y desmedida dando como resultado grandes deslaves en épocas lluviosas, para prevenir tales acontecimientos se prohibió la deforestación por parte de personas extranjeras con el objeto de mantener más áreas verdes y proteger las fuentes de agua dulce.

Para proteger determinadas áreas en las cuales la fauna y la flora es patrimonio nacional, a fin de respetar la diversidad biológica existente se creó la ley de Áreas Protegidas decreto 4-89, cuyos principales objetivos son los siguientes:

Artículo 5 objetivos generales: los objetivos de la ley de Áreas Protegidas son
a. asegurar el funcionamiento óptimo de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas naturales vitales para el beneficio de todos los guatemaltecos.

- b. Lograr la conservación de la diversidad biológica del país.
- c. Alcanzar la capacidad de una utilización sostenida de las especies y ecosistemas en todo el territorio nacional
- d. Defender y preservar el patrimonio natural de la nación
- e. Establecer las áreas protegidas necesarias en el territorio nacional con carácter de utilidad pública e interés social.

La Ley de Áreas Protegidas se ha centrado específicamente en regiones donde la diversidad ecológica, arqueológica, genética, biótica y de nacimientos de agua debe de protegerse porque es parte del patrimonio cultural y nacional tal es el caso del Biotopo del Quetzal, del lago de Chichen Itzá, etc.

Por último, el artículo 149 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece:

De las Relaciones Internacionales. Guatemala normará sus relaciones con otros estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.

Dicho artículo deja abierta la posibilidad de formar parte en tratados y convenciones internacionales, con el propósito de mejorar las relaciones con otros Estados y obtener un beneficio recíproco al implementar normativas internacionales dentro del sistema jurídico nacional, respetando la soberanía de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En cuanto al estado jurídico del convenio dentro del país de Guatemala, sus disposiciones se encuentran contempladas en los estatutos de la ley de la coordinadora nacional para la prevención de desastres y en la Constitución de la Republica, sin embargo únicamente se es signatario de dicho Convenio el cual fue aprobado en la conferencia mundial sobre la prevención de desastres de la Organización de las Naciones Unidas, si bien es cierto se siguen los lineamientos acordados, esto es debido a que la Política Centroamericana de gestión integral de riesgos los contiene y Guatemala por ser parte del sistema de integración centroamericana debe ser parte de la misma.

A pesar de que el convenio no se encuentra ratificado en el Congreso de la Republica de manera individualizada, los lineamientos si están ratificados por el país a través de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos.

Aplicación del Convenio

Debido a que el tema de reducción de desastres naturales es un compromiso mundial aceptado por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, éstos se encuentran obligados a dar informes acerca de cómo aplican el convenio en sus respectivos países y los avances que han logrado a la fecha. Estos informes son la

base para demostrar la necesidad que radica en la aplicación del convenio, y cómo es que los Estados miembros se han dado cuenta de la importancia del mismo al obtener los resultados previstos en base a las cinco prioridades de acción establecidas en el marco de acción de Hyogo.

Los métodos a aplicarse van desde la creación de una conciencia social hacia la prevención de desastres y el desarrollo sostenible desde las naciones, hasta la ayuda financiera internacional. Dentro de las acciones que se le encomendaron a los Estados en general se encuentran:

Todos los Estados deben esforzarse por llevar a cabo las siguientes tareas en los planos nacional y local, asumiéndolas como propias y en colaboración con la sociedad civil y en otras partes interesadas, en la medida de su capacidad financiera, humana y material teniendo en cuenta sus disposiciones jurídicas internas y los instrumentos internacionales existentes relacionados con la reducción de riesgos de desastres. Los Estados contribuirán también en el contexto de la cooperación regional e internacional. (EIRD, 2005:17)

En dicho párrafo se enmarca la necesidad de su regulación en los sistemas jurídicos de los estados miembros, llamando a aceptar también dentro de su legislación a las disposiciones jurídicas internacionales tendientes a la reducción de riesgos con el fin de evitar ante todo las pérdidas humanas y económicas y la obstrucción del desarrollo socioeconómico de los países afectados o incluso de una región afectada dentro de los mismos, ya que el marco de acción de Hyogo hace un énfasis en las comunidades pequeñas que puedan ser afectadas y que no

gocen de una atención efectiva en caso de siniestros por no estar dentro de los programas de apoyo a nivel nacional.

Es por eso que su consideración dentro de los consejos de desarrollo rural es importante, para que sus necesidades sean absorbidas en un conjunto en específico que le preste una mayor atención y protección en caso de riesgo, así como que se desarrollen planes y acciones a nivel sectorial, abarcando a cada una de las comunidades en desarrollo.

Las tareas específicas designadas a los Estados son las siguientes:

- a. Preparar y publicar evaluaciones nacionales de referencia de la situación de reducción de los riesgos de desastres, de conformidad con la capacidad, las necesidades y las políticas de cada Estado, y, según corresponda, compartir esa información con los órganos regionales e internacionales pertinentes.
- b. Designar un mecanismo apropiado de coordinación nacional para la aplicación y el seguimiento del presente Marco de acción y comunicar la información a la secretaria de la estrategia Internacional de reducción de desastres.
- c. Publicar y actualizar periódicamente un resumen de los programas nacionales para la reducción de los riesgos de desastres relacionados con el presente marco de acción, incluida la cooperación internacional.
- d. Elaborar procedimientos para el examen de los avances nacionales en la aplicación del presente Marco de acción, que comprendan sistemas para efectuar análisis de costo-beneficio y vigilar y evaluar de manera constante la vulnerabilidad y los riesgos, en particular en las regiones expuestas a amenazas Hidrometeorológicas y sísmicas, según corresponda.
- e. Incluir información sobre los progresos en la reducción de los riesgos de desastres en los mecanismos de presentación de informes de los marcos internacionales y de otra índole existentes sobre el desarrollo sostenible, según proceda.
- f. Considerar, según corresponda, la posibilidad de adherirse a los instrumentos jurídicos internacionales, pertinentes a la reducción de los desastres, aprobarlos o ratificarlos y, si ya son Estados partes en esos instrumentos, adoptar medidas para su aplicación efectiva.

g. Promover la integración de la reducción de los riesgos asociados a la variabilidad actual del clima y el futuro cambio climático en las estrategias de reducción de riesgos de desastres y de adaptación al cambio climático; velar porque la gestión de los riesgos relacionados con las amenazas geológicas, como los terremotos y los deslizamientos de tierra, se tengan plenamente en cuenta en los programas de reducción de riesgos de los desastres. (EIRD, 2005:17)

Las estipulaciones anteriores son la base de acción que los Estados deberán adoptar y como se indicó, este método debe ser de acuerdo a la capacidad de cada uno y según sus políticas. También la información en cuanto a su actividad estatal en el control de riesgos debe ser de dominio internacional con el objetivo de velar por el adecuado cumplimiento del mismo.

De igual manera se fomenta la cultura de distribuir de la información con sus habitantes de modo que estos se encuentren en la capacidad de actuar frente a los siniestros y estén informados acerca de los planes y programas existentes en el país para que sepan a quien avocarse y de quien esperar auxilio, así como de aquellas disposiciones internacionales que los protegen y apoyan.

La cooperación internacional es prioritaria ya que el auxilio recíproco para evitar los desastres no solo se da de manera económica, sino también con la comunicación entre los Estados que cuentan con tecnología capaz de predecir cambios climáticos con resultados catastróficos, y los países en vías de desarrollo que aún no cuentan con

tal información y que por el mismo desconocimiento de los hechos no pueden actuar a tiempo. Es por eso que la aplicación de planes regionales es necesaria, a fin de que varios países en una misma zona geográfica tengan sus propios planes de desarrollo ambiental y de prevención de desastres naturales ya que por su cercanía cuentan con la capacidad de apoyar y actuar de forma solidaria de manera más pronta.

Algunas referencias de informes acerca de la aplicación del convenio de Hyogo en el mundo son:

Aplicación del marco de acción de Hyogo en Europa

En base a la premisa de que todos los Estados deben de elaborar informes acerca de sus planes estratégicos y sus objetivos alcanzados, y habiéndose realizado la primera sesión de la plataforma mundial para la reducción de desastres en Ginebra, Suiza en mayo 2007. En esta sesión se solicitó el informe de los años 2005-2007, a petición de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) para poner al día a todas las partes interesadas, de los progresos alcanzados a partir de la conferencia mundial sobre la reducción de desastres en el año 2005.

Creando un sistema de supervisión y examen en línea llamado HFA Monitor. Con las bases necesarias para informar de sus progresos en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) para sistematizar y ordenar los datos existentes.

Dicho sistema solicita una serie de datos a través de internet para darlos a conocer a la población mundial y que se verifique el avance en los últimos años en la reducción de riesgos, gracias a la aplicación del convenio de Hyogo. De lo anterior se deriva el informe *“Implementing the Hyogo framework for action in Europe: advances and challenges (Aplicación del marco de acción de Hyogo en Europa: avances y problemas”* (ONU, 2009:2)

El informe está basado en los tres objetivos estratégicos y en las cinco prioridades de acción, trata de demostrar la sostenibilidad que tienen en los países los planes, las políticas y las iniciativas, ya que si éstas no se adecuan a la realidad nacional de cada uno, resultan ineficaces para la consecución de los fines propuestos y tendrían que buscar una alternativa propia para cada uno de los Estados que no ha logrado avances en la aplicación del convenio.

Estos informes no solo han demostrado la utilidad del marco de acción de Hyogo, sino que también han aportado información sustancial en base a la experiencia de cada uno de los Estados acerca de nuevos métodos a

implementarse junto al marco de acción y recomendaciones para su mejor aplicación.

Algunos de los resultados obtenidos en Europa son:

El informe revela que muchos gobiernos y organizaciones han reconocido la necesidad de mejorar la prioridad de la reducción del riesgo de desastres y responden directamente a las expectativas y recomendaciones del (MAH). Prueba de ello es que en Europa se han creado plataformas nacionales para la reducción del riesgo de desastre en once países -Bulgaria, República Checa, Francia, Alemania, Hungría, Italia, República Yugoslaviana de Macedonia, Federación Rusa, España, Suecia y Suiza, y cinco países más - Georgia, Mónaco; Noruega, Polonia y Turquía-, están preparando su creación. (ONU, 2009:4)

Por tanto los Estados europeos han asumido el compromiso con la reducción de desastres naturales, poniendo en práctica la metodología de regionalización para actuar de una manera conjunta y asumir los retos que implica la aplicación del Marco dentro de su territorio. Han puesto de manifiesto su limitación en cuanto a capacidades y recursos para actuar de forma unitaria y han establecido la cooperación territorial como fuente de apoyo.

Se ha demostrado también que la mayoría de países no cuentan con una normativa especializada en prevención de desastres naturales sino que la han adoptado en distintas normas ya existentes.

Los Informes indican que existe un logro significativo o completo en cuanto a la creación de una cultura de seguridad y resiliencia mediante la recogida, recopilación y difusión de información y de conocimientos relevantes, sobre amenazas, vulnerabilidad y capacidad. Se dispone de una gran cantidad de información a través de páginas Web y publicaciones. Se han creado bases de datos y herramientas en línea para registrar los sucesos del pasado, y las evaluaciones de amenazas y riesgos se utilizan a todos los niveles-desde el nacional

hasta el municipal- Los sucesos se analizan con detalle y los resultados se utilizan para adaptar las prioridades de actuación. (ONU, 2009:5)

Es notable la importancia de la información en la difusión de las medidas preventivas a tomar en caso de riesgo y de la necesidad de la creación de una conciencia social enfocada al conocimiento de sus vulnerabilidades, sus capacidades y su adaptabilidad al cambio climático cuando es necesario para disminuir los factores de riesgo y trabajar en conjunto con las autoridades para prevenir los desastres y mantener el sistema socioeconómico funcionando adecuadamente sin sufrir mayores pérdidas.

En base a esto se afirma que si bien se han puesto en marcha políticas para la prevención de desastres, en algunos sectores aún se lucha en contra de la falta de conocimiento de este concepto, por eso la creación de plataformas nacionales con el propósito de crear instituciones específicas encargadas de la difusión del concepto y de la aplicabilidad de los programas en prevención de desastres en cada país dentro de su marco jurídico y con el apoyo de los organismos del Estado.

La lucha entre las prioridades de los gobiernos es el principal obstáculo del desarrollo del Convenio de Hyogo ya que se le resta importancia comparado con temas como la inseguridad, la inflación, el desempleo etc. Sin embargo los lineamientos a seguir están estipulados y es deber

de los Estados proponer y mantener una política constante en prevención de desastres y desarrollo sostenible.

Aplicación del Convenio de Hyogo en Centroamérica

La región centroamericana cuenta con su propio convenio constitutivo en materia de prevención de desastres naturales, el cual ha sido desarrollado a partir de los lineamientos establecidos en la Convención mundial para la prevención de desastres en el 2005, este convenio es denominado Nuevo Convenio Constitutivo del Centro para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)

Dicho convenio ha sido ratificado por los gobiernos de las repúblicas de Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y sustituye al anterior convenio “suscrito el 29 de octubre de 1993” según el prólogo del convenio.

Surge de la necesidad de modificar el mismo a la actualidad y en base a los hechos naturales sucedidos desde el año de 1993 a la fecha, periodo en el cual surgió nueva normativa internacional en la gestión de riesgo para la prevención de desastres naturales. Asimismo, los estados miembros del convenio centroamericano adquirieron experiencia al ser azotados por innumerables hechos naturales en detrimento de sus

naciones, por tanto se sustituyó el convenio de 1993 por el denominado Convenio Constitutivo del centro de coordinación para la prevención de los desastres naturales en América Central, en cuyo primer artículo establece:

Artículo 1: Creación y personalidad jurídica del centro. En el marco del sistema de integración Centroamericana (SICA), se crea el centro de coordinación para la prevención de los desastres naturales en América central, cuyas siglas son CEPREDENAC, en adelante denominado El Centro, como un organismo regional, con personalidad jurídica internacional e interna, en cada uno de los estados partes, plenamente capacitado para ejercer sus funciones y alcanzar sus objetivos, de conformidad con este convenio, fundamentalmente el reducirlos desastres naturales en Centroamérica dotándosele para ello, entre otras cosas atribuciones de la capacidad para a. concretar acuerdos y convenios, b. adquirir derechos y contraer obligaciones.

Por lo tanto Centroamérica ha actuado paralelamente a las bases del convenio de Hyogo, ya que ha creado su propia política en gestión de riesgos, ha institucionalizado la aplicación del mismo y se ha constituido en un sistema regional centroamericano, poniendo de manifiesto su interés en la cooperación internacional para reducir el riesgo de desastres naturales.

El Convenio Constitutivo del centro de coordinación para la prevención de los desastres naturales en América Central en su artículo 3 establece:

El objetivo General de Cepredenac es contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región, en el marco del sistema de la integración centroamericana (SICA), a través de la promoción apoyo y desarrollo de políticas y medidas de prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias.

Es así como sus preceptos se acoplan a los establecidos en el Marco de acción de Hyogo, ya que tienen los mismos objetivos, en este caso el convenio centroamericano se dirige concretamente a los Estados parte y es desarrollo por una institución establecida con ese único propósito. Lo que lo hace más eficaz por desarrollar políticas en gestión de riesgos en base a la realidad de los países centroamericanos.

El origen de la política para la gestión integral del riesgo surgió como resultado de los esfuerzos a nivel centroamericano, con el objetivo de sobrellevar las constantes pérdidas económicas reflejadas en su infraestructura y población, es por el creciente impacto de los desastres que se demuestra la necesidad de intensificar y articular los procesos en prevención de riesgos. La planificación es prioritaria así como la construcción de marcos normativos es por eso que los estados centroamericanos crearon:

La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de desastres –PCGIR- que orientara el desarrollo de procesos de coordinación y promoción interinstitucional que contribuyan a la intensificación y aumento en la calidad y el impacto de las estrategias nacionales de gestión integral del riesgo. La política establecerá también orientaciones y compromisos desde un enfoque integral –multisectorial y territorial- para entrelazar la gestión del riesgo con la gestión económica, la gestión social cohesión social y la gestión ambiental. (Ramírez, 2011:13)

Con estos parámetros establecidos como punto de partida en la política centroamericana para gestión de riesgos, se logra activar a los distintos sectores dentro de los países, a fin de coordinar las estrategias, compartir

información y prepararse adecuadamente, promoviendo gestiones en todas las áreas económicas y sociales; el punto principal es la cooperación interinstitucional para obtener efectivamente los alcances previstos dentro del territorio en común. “Al mismo tiempo la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de desastres, será un marco orientador para fortalecer los vínculos en esta materia con los compromisos internacionales derivados de los objetivos de desarrollo del milenio-ODM- y del marco de acción de Hyogo” (Ramírez, 2011:14)

Como se indicó, el convenio centroamericano versa adecuadamente sobre los lineamientos del marco de acción de Hyogo que es de carácter mundial, con la diferencia de que éste está adaptado concretamente al territorio centroamericano, con base en sus experiencias con fenómenos naturales y pérdidas económicas de los últimos años, con el fin de reducir pérdidas y daños, creando su propia institución y formando un bloque regional de cooperación tal y como lo recomienda el marco de acción de Hyogo.

Aplicación del convenio de Hyogo en Guatemala

En Guatemala se aplican los lineamientos del convenio de Hyogo a través del Convenio Centroamericano para la Prevención de los Riesgos de Desastres en América Central derivado de que es uno de los Estados partes que ratificaron dicho convenio en el año 2007.

La institución encargada de darle seguimiento a las normas contenidas en ambos convenios es la Conred.

Considerando que las obligaciones de la CONRED son las de prevenir, mitigar, atender y participar en la reconstrucción por los daños derivados por los efectos de los desastres, ésta formuló su plan estratégico institucional del año 2004-2008 con proyección al 2012, con el propósito de impulsar la desconcentración y descentralización de la gestión para la reducción de riesgos a desastres.(Hernández, 2007: 4)

El plan reúne todos los esfuerzos que realiza la Conred para atender las emergencias en caso de desastre natural, la cual como única institución en Guatemala con las mencionadas obligaciones se ve en la necesidad de solicitar apoyo a los sectores civiles y a las demás instituciones gubernamentales. Con el objetivo de repartir responsabilidades entre los mismos y desconcentrar así sus obligaciones, la Conred reconoció que sus capacidades no son suficientes y que sus alcances no son los más idóneos para darse abasto en todo el territorio nacional y solicitó apoyo a los diversos sectores del país, no dejando de lado sus obligaciones sino asegurándose de tener los medios idóneos para

abarcando todas las necesidades de la población en lo que respecta a auxilio en caso de desastres naturales e inclusive antes, aplicando métodos de información para prevenirlos.

La visión de la Conred es

Construir un sistema que potencie la aptitud del país en la prevención y mitigación de riesgos, así como en la preparación y respuesta ante desastres y emergencias que afecten a las comunidades de tal forma, que estas participen en su propio desarrollo en un marco de sostenibilidad.(Hernández,2007:5)

De tal forma que la prioridad de Conred es asegurar la cooperación interinstitucional para obtener mayor alcance, y desarrollar de forma adecuada el plan de acción de Hyogo, tomando como propia la gestión integral de riesgo y sus principios. Se mencionan entre las instituciones para desarrollar tales propósitos, a las municipalidades, los consejos de desarrollo urbano y rural que sirven para complementar las acciones y políticas de la Conred, el gobierno central y la población civil, organizaciones no gubernamentales, etc. La Conred aplica en forma absoluta los tres objetivos específicos y las cinco acciones principales del Marco de Acción de Hyogo.

La Conred a lo largo de los años ha logrado no solo atender los desastres, sino que ha creado una política específica para la prevención y mitigación, poniendo vital importancia no solo al desastre sino a la vulnerabilidad que existe en las comunidades antes de que estos ocurran.

A la fecha al sistema de la Conred se le denomina sistema nacional de gestión para la reducción de riesgos a desastres, el cual está compuesto por más de 80 instituciones de distintos sectores, que incluyen a las organizaciones del gobierno, ONG, iniciativa privada y cooperación internacional. Define sus estrategias por medio de tres puntos en específico que toma como prioridades. 1. Prevención y mitigación, 2. Atención y respuesta. 3. Reconstrucción con transformación.

Análisis jurídico y legal del Convenio de Hyogo

En base a la investigación realizada, se establece en el presente título la aplicación del convenio de Hyogo, los alcances que tiene en Guatemala y cómo es que se regula el tema de prevención de desastres naturales en su territorio. El hecho de que Guatemala se encuentre dentro del Sistema de Integración Centroamericana el cual representa un bloque regional para alcanzar los objetivos propuestos por los gobiernos centroamericanos, marca la intensión a nivel centroamericano de poner en marcha los planes y programas desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas, dentro de los cuales se encuentra como prioritario el tema del desarrollo sostenible a nivel mundial.

Individualizando a Guatemala dentro de este contexto, se especifica sus aportes al tema de prevención de desastres naturales en forma concreta, comparándolos con la de los demás países miembros del sistema de integración centroamericana, tanto en los actos para implementar dentro de su política los lineamientos generales tendientes a la prevención de los mismos, como a su actividad estatal en el desarrollo estratégico de planes y programas a nivel local, incluyendo a la población civil.

Se relaciona los convenios internacionales y las normas ordinarias de carácter nacional, que se aplican en el tema y se establecerá si han sido aplicados y en qué forma los ha desarrollado la entidad destinada para promover y ejecutar los planes y programas en reducción de desastres a nivel nacional.

Análisis jurídico

El convenio de Hyogo por el hecho de haber sido adoptado por todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas se convirtió en la base principal de los programas destinados a la prevención de desastres naturales a nivel mundial, ya que fue el resultado de las experiencias obtenidas por todos los países que anteriormente sufrieron una catástrofe y por lo tanto saben de la necesidad de estar preparados antes de que sucedan los hechos naturales, que si bien en ocasiones es

difícil de prever en qué momento se presentarán, si se puede reducir el riesgo de desastres.

Es por eso que el convenio de Hyogo acoge las acciones a realizar por los estados miembros a nivel general, debido a que su contenido es de fácil inserción y aplicación, al señalar las pautas generales para prevenir los desastres dentro de los Estados y evitar las pérdidas económicas y sociales que dejan a su paso las catástrofes naturales. El convenio de Hyogo desarrolla estas acciones a través del Marco de Acción de Hyogo (MAH) el cual es considerado como una ley por los estados miembros y como se dijo anteriormente, es la base de las políticas en prevención de desastres naturales, señalando en su texto a los tres objetivos estratégicos para obtener los resultados previstos en la convención, los cuales son:

1. La integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad.
2. La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.
3. En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.(EIRD, 2005:6)

Los objetivos están redactados de forma tan generalizada que es debido a esto que su injerencia dentro de la política de los Estados miembros no afecta en ningún sentido a su gobernabilidad, ya que únicamente insta a aquellos a promover dentro de su territorio una efectiva consideración de

los riesgos en sus políticas, dejando a criterio de los mismos la ejecución de los planes y programas de desarrollo sostenible, en tal forma que se adapten a su realidad social y a su capacidad económica.

Sin embargo, los objetivos estratégicos no solo abarcan la gestión del riesgo antes de que suceda el hecho natural que ponga en peligro a las comunidades o naciones sino también hace énfasis en el “después” de que haya ocurrido el hecho, motivando a los estados a estar preparados en la ejecución de los programas para la pronta recuperación de las mismas, y para que “durante” el hecho exista una pronta atención y respuesta por parte de las autoridades en conjunto, es debido a esto que las comunidades deben encontrarse totalmente organizadas y auxiliarse recíprocamente.

No obstante que los Estados actúan de forma independiente en la elaboración de sus planes y programas, eso no significa que se encuentren solos en el momento del desastre, el convenio de Hyogo establece que la comunidad internacional debe prestarse auxilio mutuamente, considerando que aquellas regiones que se encuentren más cerca del país y que esté padeciendo un desastre natural, son las que deben actuar de forma solidaria y pronta ante tal eventualidad, he ahí la necesidad de regionalizarse a nivel mundial, pues la coexistencia de los países, determinada por su cercanía territorial, es la base para una pronta respuesta en caso de desastres, por lo mismo es que Guatemala forma

parte del Sistema de Integración Centroamericana un bloque regional que no solo lo obliga a actuar en provecho de sus colindantes territoriales sino también los obliga a ellos a auxiliarlo en caso de que lo necesite.

Las políticas en prevención de desastres a nivel centroamericano han sido destinadas exactamente para eso, para prevenir, por lo tanto los países dentro de este bloque regional no actúan únicamente en el momento en que se da el desastre, sino que están obligadas a prever este tipo de situaciones y a determinar conjuntamente en foros políticos con los representantes de sus gobiernos, cuáles son los riesgos a los que están más propensos para poder actuar antes de que éstos ocurran, teniendo como base la experiencia que les ha dado la historia en cuanto a sus crisis ambiental es más difíciles y que han repercutido en el aspecto socioeconómico de cada uno.

Aparte de los tres objetivos específicos, el marco de acción de Hyogo regula también cinco prioridades de acción, las cuales son:

1. Velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para los casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel. (EIRD,2005:8)

Estas cinco acciones prioritarias son también de observancia general para los países miembros, señala las metas fundamentales que deben perseguir los gobiernos, promoviendo acciones políticas que permitan su incorporación a la legislación nacional de cada uno de ellos, con el único fin de asegurar su cumplimiento.

Su principal meta es hacer que la reducción de los riesgos de desastres constituya una prioridad nacional, y esto se logra únicamente a través de la cooperación de los organismos del estado, en este caso del Estado de Guatemala. Se propone también la identificación y vigilancia de los riesgos de desastres, acción que lograría la pronta atención a los mismos. En cuanto al uso de los conocimientos y de la educación para fomentar una cultura de seguridad, en Guatemala son limitados los alcances que se tienen sin embargo, la entidad destinada para promover y desarrollar estas acciones, que es Conred, ha tratado de dar a conocer a la población la vulnerabilidad que tienen ante un hecho natural y las formas en que pueden reducir los riesgos.

La Conred tomando en cuenta el objetivo por el que fue creada, establecido en el decreto ley 109-96, Ley de la coordinadora nacional para la reducción de desastres “...prevenir, mitigar atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños derivados de los efectos de los desastres...” y conjugado con el artículo 2 del mismo

decreto que establece “...está conformado por dependencias y entidades del sector publico...”

Da como resultado que la Conred haya ejecutado en el territorio nacional el plan denominado Todos somos Conred, ya que como bien se indicó en el artículo 2 del decreto 109-96, esta institución debe estar conformada también por dependencias y entidades del sector público, con el afán de que todos los sectores del país se vean involucrados en los temas de prevención y atención de desastres, poniendo de manifiesto que se han seguido los mandatos establecidos en la conferencia mundial para la prevención de desastres, y en el marco de acción de Hyogo, en cuyos textos se encuentra regulada la necesidad de la cooperación política y civil dentro de los Estados para conocer sus vulnerabilidades y así poder afrontarlas.

Un claro ejemplo del compromiso asumido por el gobierno de Guatemala en el tema de la reducción de desastres, es que varias de sus instituciones forman parte del consejo nacional de la Conred, entre éstas están, según el artículo 7 del decreto ley 109-96 Ley de la coordinadora nacional para la prevención de desastres.

- a. El ministerio de la defensa nacional.
- b. Ministerio de salud pública y asistencia social.
- c. Ministerio de educación
- d. Ministerio de finanzas públicas.
- e. Ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda.

- f. Ministerio de gobernación.
- g. Coordinador de la junta y secretaria ejecutiva de la coordinadora nacional.
- h. Cuerpo de bomberos nacionales.
- i. Asamblea de presidentes de los colegios profesionales.
- j. Comité coordinador de asociaciones agrícolas, comerciales, industriales y ganaderas.

Los puntos anteriores demuestran la actividad a nivel político y legal que ha tenido el Estado de Guatemala en la implementación de los mandatos establecidos en el convenio de Hyogo, cuya entidad encargada de su aplicación y desarrollo es la Conred, entidad que ha hecho lo posible por convertirse en un órgano descentralizado, aprovechando para tal propósito a los consejos de desarrollo urbano y rural, a quienes les ha otorgado parte de sus facultades y obligaciones con el objeto de hacer llegar a todas las comunidades de la nación, el conocimiento en los temas de prevención de desastres y los métodos a implementarse para la reducción del riesgo propio de cada una de ellas.

Comparando las acciones por parte del gobierno de Guatemala con la de los demás gobiernos centroamericanos, se manifiesta que todos los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana han trabajado conjuntamente en la implementación de planes y programas tendientes a la reducción del riesgo, ya que si bien es cierto que sus acciones deben ir apegadas principalmente al Marco de acción de Hyogo, a partir de éste se han creado políticas específicas en los bloques regionales tendientes a la prevención de los desastres en un espacio

determinado, tales políticas se centran en los riesgos propios de los países que comparten geográficamente un territorio y que por ende sufren o han sufrido al mismo tiempo de un hecho natural.

Siendo este el caso de la región centroamericana que por ser una línea territorial o más bien un puente entre América del Norte y América del sur, se ve más afectada por los fenómenos naturales y en ocasiones también por cuestiones de tipo bélico, que a la larga dejan un deterioro social y material en sus países. Es por eso que la región centroamericana constituida en el Sistema de Integración Centroamericana formuló su propia Política Centroamericana de gestión integral de riesgo de desastres.

La cual surgió como respuesta a los efectos de los desastres que aun en la actualidad afectan a la región, por tal motivo los Estados se vieron en la necesidad de intensificar los mecanismos de coordinación y promoción de actividades tendientes a dar a conocer los riesgos y disminuirlos considerablemente, mayormente en aquellas regiones en las cuales el llamado a mantener un medio ambiente sostenible aún no había llegado.

Sin embargo, a pesar de haber logrado grandes avances en la región centroamericana, con la reunión de experiencias en temas de desarrollo sostenible, todavía no se ha logrado superar el tema de la centralización

de los recursos y de las instituciones destinadas a cumplir con la función de ejecutores y promotores, y sin bien se ha logrado superar las catástrofes, en muchos casos ha sido gracias a la cooperación internacional y a la población civil que se ha prestado a brindar auxilio. Queda mucho por hacer en cuanto a impulsar políticas tendientes a mejorar las estructuras gubernamentales y sobre todo a que se cuente con un presupuesto real para casos de desastres. Es importante crear un marco político y legal eficiente para desarrollar la gestión pública en pro de los temas en prevención, determinación, y respuesta ante los riesgos, viéndolos desde el punto de la vulnerabilidad social.

Análisis legal

En cuanto a la aplicación de normativa legal encaminada a promover el desarrollo sostenible en el país, se ha determinado que la Constitución Política de la República de Guatemala como base principal del ordenamiento jurídico, guarda en su texto estrecha relación con las normas de carácter internacional que promueven un desarrollo sostenible a nivel mundial, comenzando por los países dentro de sus límites territoriales y sus métodos propios de acción para lograr este propósito.

Entre los artículos contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, atinentes al tema de desarrollo sostenible y de prevención de desastres naturales se encuentran: Artículo 1 y 2. “La protección a la persona y los deberes del Estado”.

En cuyo texto se enmarca la responsabilidad que tiene el Estado de Guatemala de asegurar la realización del bien común entre sus ciudadanos y el desarrollo integral de los mismos, considerados unipersonalmente. En cuanto a los principios que garantizan la vida, la libertad, la justicia y la seguridad, considerados dentro del contexto del tema ambiental, encajan perfectamente en el mismo ya que se debe de resguardar y mantener el medio ambiente del país para mejorar el modo de vida de sus habitantes.

Artículos 3 de la Constitución Política de la República de Guatemala. “Derecho a la vida: el Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona...” y 44 “ ...el interés social prevalece sobre el interés particular, serán nulas Ipso Jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la constitución garantiza.”

Que establece la obligación de proteger a la persona desde su concepción garantizando su integridad y seguridad a lo largo de toda su vida, y extiende sus derechos y garantías intrínsecas por el hecho de ser persona, incluso cuando éstas no se encuentren establecidas en la Constitución, así como la protección de la cual goza la sociedad considerada en conjunto.

Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala. “Preeminencia del derecho Internacional: ...en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno.”

Se cita el artículo debido a que los convenios y tratados en derechos humanos que hayan sido aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno, siendo así que cuando se crea un convenio que garantiza de mejor manera los derechos de éstas y si por alguna razón entrara en conflicto con la normativa interna, tendría preeminencia el derecho internacional; en el tema en específico de la prevención de desastres naturales, las leyes internacionales y nacionales no entran en ningún tipo de discrepancia ya que se complementan las unas con las otras. Como se indicó, el convenio de Hyogo es la base de las acciones mundiales para prevenir desastres, y en Guatemala existe una normativa legal que fomenta esta prevención para estar alertas ante

los riesgos, pero desde un punto de vista más concreto por aplicarlas directamente a la vida cotidiana de sus habitantes y a su contexto socioeconómico y político.

Artículo 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Protección a grupos étnicos “...el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbre, tradiciones y formas de organización social...” y 67. Protección a grupos étnicos y Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas “...las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado de forma especial, mantendrán ese sistema”

Los artículos citados tienen una importancia especial ya que se centran en la protección a los grupos étnicos que enriquecen a la cultura del país, así como a las tierras consideradas originalmente de su propiedad ya que desde la antigüedad el despojo de tierras de las comunidades indígenas ha sido un problema tan serio, que incluso ha terminado en guerras y genocidio, no obstante la Constitución Política de la República de Guatemala fomenta la protección a las actividades agrícolas que éstos desempeñan, incentiva la creación de créditos para los mismos y promueve la administración de las tierras a las familias que históricamente o por tradición las han poseído.

Conjugando estos preceptos con el tema de gestión de riesgos, se demuestra la necesidad de concientizar a esta parte de la población acerca de los métodos más eficaces para el manejo del suelo y la promoción del desarrollo sostenible para que aprovechen de la misma durante más tiempo.

Y se citan en conjunto varios artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala relativas al tema del medio ambiente y el aprovechamiento del agua:

Artículo 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico “El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico”.

Artículo 119. Obligaciones del Estado.

- a. Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza.
- b. Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país.
- c. Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente.

Artículo 126. Reforestación. “Se declara de urgencia Nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques....”

Artículo 127. Régimen de Aguas. “Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social.”

Por último el artículo 128. Aprovechamiento de aguas, lagos y ríos. “...para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular...”

La integración legal de dichos artículos tiende a regular en forma general el uso de los mismos, el aprovechamiento adecuado y la necesidad de conservar los recursos naturales, así como la obligación que posee el Estado, las municipalidades y los habitantes de incentivar el desarrollo social, económico y tecnológico que ayude a prevenir el daño al medio ambiente y mantenga equilibrados a los ecosistemas.

Estas son las normas base del ordenamiento jurídico en cuanto al uso y conservación de los recursos naturales con los que cuenta el territorio nacional y que marcan los parámetros para que sean aprovechados adecuadamente, con el fin de que toda la población se sirva de ellos sin deteriorarlos ya que representan el patrimonio natural de sus habitantes, e inclusive las zonas protegidas en territorio guatemalteco sirven como fuente de ingreso para que el Estado de Guatemala pueda cumplir con

sus funciones gracias a la promoción del turismo. Es por ello la importancia de mantener un desarrollo sostenible permanente y poner en marcha programas en prevención de desastres, con el objeto de no retroceder en los avances logrados por la nación a causa de una catástrofe natural por no haberle puesto la debida consideración a la gestión del riesgo.

Derivado de los anteriores preceptos constitucionales, se creó como institución encargada de determinar y mitigar los riesgos de desastres a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, la cual como se mencionó, está conformada por entidades del sector público y del sector privado, así como entidades autónomas, las cuales constituyen su consejo nacional.

La base normativa es su Ley, la cual señala su forma de estructura basados en distintos niveles tal como se expone en el artículo 9:

- a. A nivel nacional, comprende la jurisdicción de toda la república.
 - 1. Consejo nacional para la reducción de desastres.
 - 2. Junta y secretaria ejecutiva para la reducción de desastres
- b. Nivel regional.
- c. Nivel departamental.
- d. Nivel municipal.
- e. Nivel local.

Dicha forma de organización responde a la necesidad de la descentralización de la Conred, con el objeto de abarcar distintas regiones dentro del territorio nacional, y con ello cumplir con los fines establecidos en su cuerpo legal, auxiliándose también de las autoridades dentro de esas regiones.

Los fines de la Conred se encuentran en el artículo 3 incisos c y d, de su ley:

c. implementar en las instituciones públicas, su organización, política y acciones para mejorar la capacidad de coordinación interinstitucional en las áreas afines a la reducción de desastres de su conocimiento y competencia e instar a las privadas a perseguir idénticos fines.

d. elaborar planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y líneas vitales en casos de desastres.

En tanto que siguiendo estos objetivos, la Conred no actúa en forma unipersonal, sino que sus actividades están coordinadas con distintas instituciones gubernamentales que apoyan la divulgación de los conocimientos en prevención y reducción de riesgos, e incluso tratan de promover estos objetivos en el área privada y civil de la población, logrando una cooperación entre todos para salvaguardar al Estado de Guatemala y reducir los daños socioeconómicos que puedan surgir a causa de un hecho natural que altere el modo de vida de sus habitantes o dañe sus ecosistemas naturales.

Entre las principales fuentes legales de carácter internacional que son aplicadas en el territorio guatemalteco se encuentran:

La declaración del milenio, el Marco de Acción de Hyogo y el Plan regional de reducción de desastres (PRRD), las cuales son el resultado de las distintas convenciones mundiales y regionales que se realizaban y aún se realizan con el objeto de poner en marcha planes y programas para mantener el desarrollo sostenible de las naciones y para aportar experiencias e ideas que tiendan a reducir los efectos de los desastres, con el correcto manejo de la gestión de riesgos, para identificar los problemas propios en cada uno de los Estados y encontrar la mejor manera de corregirlos o evitarlos.

La Declaración del milenio fue ratificada por Guatemala en septiembre del año 2000, en cuya convención se comprometió a reducir la pobreza, el sida y a mejorar la educación y el medio ambiente.

El marco de acción de Hyogo, surgió como resultado de la Conferencia mundial sobre la reducción de riesgos realizada en Kobe, Hyogo, Japón en el año 2005.

Y el Plan Regional de reducción de desastres, que es la aplicación de los objetivos y de las acciones determinadas en el Marco de acción de Hyogo, pero aplicados concretamente a la realidad y necesidad de los

países centroamericanos, para proteger al medio ambiente y planificar el desarrollo sostenible de la región.

En tanto, todas las normas mencionadas anteriormente son parte de un sistema mundial que busca proteger y mantener un medio ambiente sano y seguro para el desarrollo propio de sus habitantes y con el fin de que éste siga sirviendo de sustento a las miles de poblaciones que subsisten gracias al suelo, el aire, el agua etc. Las normas de carácter internacional concuerdan con los principios establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, ya que su única meta en la protección de la persona y el desarrollo integral de la misma, promoviendo un ambiente idóneo para hacerlo.

Conclusiones

El convenio de Hyogo es el resultado de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres celebrada en Kobe, Hyogo, Japón, dentro del cual se encuentra regulado el Marco de Acción de Hyogo, cuyo objetivo es aumentar la capacidad de prevención y respuesta de los Estados, ante la presencia de fenómenos naturales dentro de su territorio e incentivarlos a implementar políticas de desarrollo propio a nivel de cooperación regional entre Estados y a nivel Nacional.

El Estado de Guatemala se encuentra dentro del Sistema de Integración Centroamericana y forma parte de la Política Centroamérica de Gestión Integral de Riesgo de Desastre, por tal motivo está comprometido a fortalecer los mecanismos de gobernabilidad, a descentralizar la organización gubernamental de las instituciones y a fomentar la autonomía y la resiliencia de las comunidades, en base a la cooperación del sector público y privado incluyendo a la población civil.

En el sistema legal del Estado de Guatemala se encuentran desarrollados los objetivos específicos y las acciones prioritarias del Marco de Acción de Hyogo, por lo tanto Guatemala como país miembro de la Organización de las Naciones Unidas ha cumplido con los mandatos establecidos en el Convenio, implementando dentro de su política las

acciones necesarias para hacer de conocimiento nacional los temas en gestión de riesgos y así determinar y reducir las pérdidas socioeconómicas.

En Guatemala la entidad destinada a la prevención, mitigación y respuesta ante los riesgos es la Coordinadora Nacional Para la Prevención de Desastres, cuyo cuerpo legal se encuentra en total congruencia con el Convenio de Hyogo y las Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastre, comprometiendo a varias instituciones gubernamentales en el cumplimiento de dichos mandatos internacionales y en el desarrollo de los preceptos contenidos en la Constitución Política de la República..

Referencias

Libros

Convenio con fundación Guatemala. Reporte del gobierno de Guatemala.
<http://reliefweb.int/report/guatemala/la-secretaria-ejecutiva-de-conred-firma-convenio-con-fundaci%C3%B3n-guatemala>. Recuperado
21/11/2013 a las 21:58

Ramírez, R. (2011) Política centroamericana de gestión Integral de Riesgo de desastres. (1era. Ed.) Guatemala. Unión Europea

Ruiz, B., Cardonas C. Aquaviva L. (2003) Memoria Foro Regional Mitch+5 ¿Dónde estamos y para dónde vamos? (2004) Panamá. Impresora: Alfa y Omega. 100 pág.

Vargas, I. (2008) Diez años después del huracán Mitch, panorama de la tendencia de la gestión del riesgo de desastre en Centroamérica. (1ra.Ed) Bolivia. Grupo Redlac.72 pág.

Informe

ONU. Sexagésimo cuarto periodo de sesiones, tema 53 del programa. Desarrollo Sostenible. Resolución 60/195. 90 pág. Recuperado el 16 de noviembre a las 18:09 en www.un.org/es/ga/president/65pdf/development.pdf

Estrategia Internacional para la reducción de desastres (EIRD) Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Extracto del Informe de la conferencia mundial sobre la reducción de los desastres.

Hernández, H. (2007) Informe de Avance en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo. Midiendo el progreso alcanzado en la reducción del riesgo de desastres. Guatemala. 27 pág.

Diccionarios

Diccionario Jurídico Elemental, Cabanellas, G. (2006). Buenos Aires. Editorial Heliasta.450pag.

Leyes

Constitución Política de la República de Guatemala. (2011)

Convenio constitutivo del centro para la prevención de los desastres naturales en América Central.

Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente, (2006) decreto 68-86 Guatemala

Ley de Áreas Protegidas decreto 4-89

Ley de la coordinadora nacional para la prevención de desastre