DEPARTAMENTO DE SUPERVISIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Informe de

“Supervisión a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, -CONRED-, para la verificación de los protocolos existentes en las diferentes situaciones de emergencia y la cobertura que tiene la Institución a nivel nacional”.

Guatemala, julio 2020

I. Justificación:

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, CONRED, es la entidad estatal, que dentro de una de sus finalidades principales, se encuentra: "El orientar a las personas naturales y jurídicas y entidades particulares del país, que son parte del Sistema CONRED, en la Creación e implementación de Direcciones, Unidades o Técnicos Municipales en la Gestión Integral de Riesgo Desastre GIRD"[1] para el establecimiento de los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional, que dentro del territorio nacional le compete efectuar. (Decreto 109-96).

Año con año, se han ido incrementando la vulnerabilidad desencadenando hechos o desastres naturales a nivel nacional, debido al cambio climático; lo que ha provocado que las temporadas de lluvia pongan en riesgo a la población guatemalteca, principalmente en aquellas comunidades cuyas condiciones socioeconómicas son deplorables y/o que se encuentran en extrema pobreza.

Dentro de este contexto de encuentran a todas aquellas áreas pobladas a orillas de laderas, barrancos, ríos y lugares, de alto riesgo o considerados como inhabitables.

Es importante reiterar el papel fundamental que la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED, tiene para la promoción, difusión e implementación de protocolos de prevención, mitigación, y preparación, tomando como base el ciclo de los desastres.

Preparar a las comunidades locales COLRED, en el diseño de sistemas o herramientas y planes sectoriales e institucionales (labor que realizan las municipalidades), equipamiento y entrenamiento en caso de terremotos, deslizamiento de tierra, incendios e inundaciones o erupciones volcánicas que puedan suscitarse.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en los tres primeros artículos las obligaciones del Estado guatemalteco en lo relativo a la vida humana.[2]

Derivado de lo descrito es necesario llevar a cabo una supervisión a nivel nacional a efecto de verificar que el Estado cumpla con su obligación de garantizar la

[1] Guía de conformación de Instancias Municipales de Gestión Integral de Riesgo de Desastres GIRD
[2] Nota de referencia: Artículos 1, 2 y 3, de la Constitución Política de la República.

protección, la vida, la integridad y seguridad de la persona, por lo que en cumplimiento del mandato del Procurador de los Derechos Humanos, fundamentado en el Artículo 274 de la Constitución Política de la República de Guatemala que lo faculta para (…)"supervisar la administración".

II. Base Legal:

El derecho a la vida, ha sido plasmado en la Constitución Política de la República de Guatemala, así como otras leyes específicas; de igual forma en diversos convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos de los cuales el Estado de Guatemala es parte.

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común, así como garantizar y proteger la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona.

En concordancia con lo anterior el Estado de Guatemala, tiene la obligación de proporcionar la seguridad a sus habitantes sin discriminación alguna.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en sus artículos 1, 2 3, desarrolla el derecho a la vida, integridad y seguridad de la persona; es decir de todos los habitantes de la República de Guatemala.

La Constitución Política de la República de Guatemala: Artículos 274 y 275 otorga las facultades del Procurador de los Derechos Humanos, estableciendo la función de supervisar la administración, promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental.

Las obligaciones del Estado de Guatemala en referencia a la vida y la protección de la persona, inician con la **Constitución Política de la República de Guatemala**, desarrollado en los siguientes artículos:

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 la realización del bien común"

Artículo 2. 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"

Artículo 3. 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.

Afianzado el punto anterior, en Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados, en el Capítulo I, Artículo 3, Inciso a. dicta que la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, tendrá como finalidades; destacando el tener que establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio Nacional[3].

III. Objetivos de la supervisión:

Objetivo General:

Establecer la existencia y la implementación de los protocolos y procedimientos para la organización y capacitación de la Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres, CODRED, y la Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres, COMRED, a nivel nacional para la atención de situaciones de emergencia, derivado del probable ciclo de desastres para nuestro país; así como la cobertura institucional hacía la Coordinadora Local para la Reducción de Desastres, COLRED, en lo que corresponde a su funcionamiento, organización e infraestructura.

Objetivos Específicos:

1. Verificar la existencia e implementación de los protocolos de atención y mitigación en casos de desastres naturales, por los delegados de la CONRED, en la CODRED; y de los delegados de la COMRED.
2. Comprobar la cobertura que la CONRED, tiene a nivel nacional, a través de sus diferentes delegaciones departamentales, (CODRED); su capacidad instalada y recurso humano.
3. Corroborar a través de las COMRED, sí las COLRED, cuentan y aplican los protocolos y directrices que gira la Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres en general., (SE-CONRED).
4. Evidenciar los procesos de capacitación y entrenamiento constante dirigido tanto a los delegados; como a la población.

[3] Decreto 109-96 Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados.

5. Identificar en las COMRED, sí los miembros de las COLRED, cuentan con la formación y capacitación necesaria para determinar la probable ocurrencia de un evento físico, fenómeno y/o actividad humana; y por consiguiente puedan realizar monitoreos, mapas y escenarios preventivos de riesgo, rutas de evacuación, delimitación de sectores de vulnerabilidad, magnitudes de riesgos y desastre; infraestructura para la habilitación de albergues, brigadas de rescate, servicios básicos de salud y asistencia en servicios básicos necesarios.
6. Establecer el trabajo de coordinación interinstitucional que realizan con otras entidades públicas y privadas.

IV. Hallazgos:

Los datos reportados en el presente apartado de hallazgos que se presentan en este informe corresponde a un muestreo realizado a nivel nacional por parte de las Auxiliaturas Departamentales del Procurador de los Derechos Humanos, en dónde a criterio de cada representante del PDH se escogieron tres municipalidades para conocer el estado de situación de las COMRED y su interacción y coordinación con las COLRED de sus comunidades; de igual manera se realizó la visita a veintiún delegaciones departamentales y establecer el estado de situación con que operan con base a instrumentos específicos elaborados para realizar esta supervisión. Obteniendo los siguientes hallazgos:

1. Dentro de la documentación encontrada y proporcionada por las autoridades permite visibilizar dentro de los principales hallazgos que la naturaleza de esta institución se cimentó en la Ley de Orden Público de 1965.[4]

   La creación en 1996 de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)[5] busca entonces responder constitucionalmente a toda aquella exigencia y respuesta del Estado ante una calamidad o emergencia pública y de forma organizada atender a nivel nacional multidisciplinaria, técnica y científica las acciones destinadas a reducir efectos causados por desastres naturales, ocasionados por el hombre o de carácter fortuito, con el fin de ejecutar operaciones articuladas inmediatas para evitar duplicidad de esfuerzos y atender a las poblaciones afectadas por cualquier siniestro.

[4] Artículos 14 y 15 Del Estado de Calamidad Pública. Capítulo IV. Decreto Número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente del 30 de noviembre 1965.
[5] Decreto Ley No. 109-96 del Congreso de la República de Guatemala, 6 de noviembre de 1996

Según se constató que el propósito de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) es el prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por daños derivados de los efectos de desastres naturales o provocados.[6] Para ello el Estado ha promovido y aprobados una serie de documentos que fortalezcan el quehacer de CONRED entre ellas: la Política Nacional para la Reducción de riesgo a los Desastres en Guatemala.[7] Esta política pretende ser congruente entre el equilibrio que la población necesita alcanzar ante la adversidad y la capacidad instalada para reducir la vulnerabilidad del territorio en riesgo con el fin de mejorar su calidad de vida, cuidando de la seguridad alimentaria y para ello establece cuatro ejes estratégicos y líneas de acción que contribuyan a nivel nacional y local a la reducción de desastres.

Sus objetivos se concentran en crear y recuperar capacidades y condiciones que apoyen a responder de manera permanente a la reducción de la vulnerabilidad de la población en caso de desastre.

Esta política proponer el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo de puntos de amenazas y vulnerabilidad por medio del conocimiento, información y medición de áreas geográficas que por condiciones topográficas analizadas o históricas ponen en peligro poblaciones y medios de subsistencia de las comunidades.

Todo esto por medio de organizar instituciones de gobierno central, gobiernos locales, autoridades indígenas, organizaciones de sociedad civil, sector privado y comercial para que en conjunto de forma activa desarrollen acciones de sostenibilidad coordinada y sistemática para restablecer las condiciones de vida y medios para recuperar el equilibrio de la naturaleza y de la convivencia social.

Para ello la política desarrolla cuatro ejes estratégicos. i) identificación, análisis y valoración del riesgo, en este eje colocan como línea de acción el fortalecimiento de la institucionalidad del sistema de alerta temprana de la seguridad alimentaria; ii) preparación de capacidades y condiciones para el manejo del riesgo a los desastres y el desastre; iii) Gestión: mitigación, transferencia y adaptación; iiii) Recuperación post desastre.

El Reglamento de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de

[6] *Ibíd.* Artículo 1, Capítulo 1
[7] Acuerdo 06-2011 del Consejo Nacional de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Riesgos a los Desastres de Origen Natural o Provocado. 18 de mayo 2011.

Desastres de Origen Natural o Provocado.[8] Fue aprobado por el Ejecutivo hasta el año 2012, 16 años después de la creación de la CONRED.

2. De igual manera se encontró y verificó que la institución ha elaborado seis protocolos de atención y respuesta a diferentes eventos catastróficos siendo estos:

   a) Plan Nacional de Respuesta, este plan es el más importante dentro de la estructura de CONRED, dado que en el se encuentran toda una serie de estrategias y establecer procedimientos tácticos para a desarrollarse durante situaciones de riesgo, emergencia o desastre y en donde el Sistema CONRED.

      Este actuar, como lo describe este plan busca priorizar la obligatoriedad a colaborar por parte de todos los sectores del país de manera eficaz bajo la coordinación del Sistema de la CONRED.

      De igual manera en este plan se establece normativas para la creación procesos de respuesta asignándoles competencias interinstitucionales tanto a sectores públicos y privados puedan organizarse para reducir el impacto de los desastres naturales provocados o fortuitos que amenacen a las poblaciones de acuerdo a magnitud de los mismos.

      Por último, establece el orden jerárquico de mando del Sistema de Comando de Incidentes -SCI-, la SE-CONRED y Centro de Operaciones de Emergencia -COE-.

   b) Protocolo de Amenazas Geológicas, Toma como base la jerarquización que se hace en el Plan Nacional de Respuesta y el monitoreo de las manazas que hace el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología -INSIVUMEH- y así establecer los criterios de incidencia, respuesta y resguardo de los bienes de la población para lo cual distingue tres tipos de instrumentos de acuerdo a los eventos que se presenten, así que para situaciones de eventos de derrumbes, deslizamientos o hundimientos para lo cual se activa el Protocolo de Movimiento de Masas. De igual manera para la actividad volcánica o lahares existe el Protocolo de Vulcanismo; y para la posible formación de tsunamis o terremotos por medio del Protocolo de Sismo.

      Buscando establecer una respuesta escalonada desde la base local -

[8] Acuerdo Gubernativo Número 49-2012. 14 de marzo de 2012

COLRED-, municipal –COMRED-, departamental -CODRED-, o regional –CORRED- y a cuyos presidentes dependiendo de la magnitud tomara la decisión institucional de declarar el color de la alerta, misma que se basará en el monitoreo e información de los efectos provocados y requerimientos necesitados para poder palear dicho evento adverso.

c) Protocolo de Amenazas Hidrometereológicas, Este Protocolo, de igual manera que el anterior, se divide en tres protocolos específicos los cuales buscan preservar la vida humana y reducir las pérdidas materiales.

   El Protocolo para Lluvias responde a manifestaciones meteorológicas como huracanes, tormenta tropical o depresión tropical. El protocolo de Sequía, responde a los acontecimientos de una canícula extendida. Además, el tercer protocolo conocido como Protocolo de Temperaturas Extremas pretende establecer los parámetros de respuesta ante el descenso o aumento de las temperaturas ambientales.

   La organización de igual manera será escalonada iniciando desde la base local.

d) Protocolo de Amenazas con Incidentes por Materiales Peligrosos –MATPEL-, este protocolo está elaborado para hacer frente a emergencias o desastres ante eventos registrados por eventos materiales considerados peligrosos, mismos que son en este caso monitoreados a través del Ministerio de Energía y Minas -MEM- quien ante un incidente por materiales peligrosos proporcionará la información pertinente para activar o desactivar el Protocolo y así resguardar a la población y sus bienes.

   Este Protocolo se divide en tres partes, el Protocolo para Químicos en cual corresponde para explosivos, gases, líquidos inflamables sólidos inflamables, oxidantes y peróxidos orgánicos tóxica e infecciosas y corrosivos.

   El Protocolo Radiológico y Atómico para atender emergencias relacionadas por Radiológicos y atómicos.

   Protocolo de incendios para intervenir en incendios forestales y estructurales. En este caso desde la sede central de CONRED se cuenta con un cuerpo de bomberos, entrenados para el combate de incendios forestales, los cuales se integran a las labores de mitigación de incendios forestales.

e) Protocolo de Amenazas Sanitarias, Este Protocolo responde al monitoreo que de evento sanitario realice el Ministerio de Salud Pública y Asistencia

Social con el fin de preservar el derecho a la vida humana y reducir las pérdidas humanas y materiales.

Este Protocolo se activa en caso de contaminación zoonosis, contaminación humana, contaminación animal, o contaminación ambiental.

Este protocolo es el que actualmente se encuentra activo a nivel nacional a la fecha debido a la emergencia sanitaria provocada por el virus COVID-19.

f) Protocolo de Amenazas Socio-Organizativas[9] este protocolo guarda relación con eventos de concentración masiva de personas o actos en dónde se pone en riesgo el derecho a la vida de la población, mismos que son monitoreados por el Ministerio de Gobernación, distinguiendo tres partes, un Protocolo para Concentraciones Masivas: conciertos o asambleas de cualquier índole, Un Protocolo para Terrorismo y otro Protocolo para Manifestaciones, en donde se distinguen las manifestaciones pacíficas y las de alto riesgo, debiendo ser los presidentes de los diferentes niveles de CONRED los que de acuerdo a la información brindada tendrán a su cargo la coordinación de la atención a la población.

3. Hallazgos a nivel de CODRED

Dentro de la organización de CONRED a nivel nacional se identifica la existencia de un delegado regional y un delegado departamental para atender los requerimientos y eventos en materia de desastres a nivel general.

Este personal responde a los requerimientos específicos a nivel central y en el caso de los delegados departamentales responden directamente al Gobernador Departamental, quien también debe coordinar con el Comando de Operaciones de Emergencia -COE- para recibir instrucciones, transmitir oficialmente el estado de situación de los acontecimientos y ser el enlace entre CONRED Central para la movilización de ayuda humanitaria, infraestructura, personal o equipo de diversa clase, debiendo para ello desarrollar todo este proceso con base a los cuatro ejes estratégicos establecidos y con anterioridad mencionados.

El sistema en sí visto desde el plano metropolitano se presenta como un mecanismo bien estructurado y fundamentado, no obstante, la supervisión realizada por las Auxiliaturas Departamentales del Procurador de los Derechos Humanos, muestra que existen falencias e insuficiencias administrativas de dirección y planeamiento, logística y de recurso humano, por lo que se visualizará

[9] Ibid. Artículo 3.

a cada región por separado tomando que en cuenta que cada una de ellas tiene una problemática distinta y responde incluso en algunos casos a eventos únicos que no se repiten en otros lugares o departamentos del país.

Es necesario señalar que pese a que estos protocolos y leyes que institucionalizan a CONRED son relativamente recientes y ha sido producto de graves y devastadoras catástrofes sufridas en el territorio nacional, hay muchas particularidades que no se han abordado de forma específica, y que han sido parte de las lecciones aprendidas que estos fenómenos catastróficos han dejado nuestro país, como lo es la multiculturalidad de los pueblos en el caso de Panabaj en Santiago Atitlán Sololá, el insuficiencia humana en el accionar de las alertas tempranas, por falta de preparación y conocimiento, como ha sucedido en las erupciones volcánicas e inundaciones a lo largo de los cauces de ríos, principalmente en la Costa Sur.

Posición geográfica y sus potenciales desastres naturales

En el caso del occidente, altiplano del país hay que considerar seriamente la extensión geográfica y que, en ella a pesar de la topografía y las condiciones climatológicas, se encuentra la mayor concentración de comunidades indígenas y variedad de idiomas mayas.

Es necesario acotar que la distancia entre las comunidades como es el caso de los departamentos de Huehuetenango, Quiche, Alta Verapaz, Petén entre los más extensos puede ser considerable, y que en algunos casos el llegar a estos lugares puede que sea de difícil acceso, como sucede en otras regiones del país.

A parte de ello no se puede dejar por un lado las dificultades que aunque cercanas, las poblaciones del oriente del país, especialmente las que se encuentran ubicadas dentro de la extensión territorial enmarcada dentro del denominado corredor seco, necesitan de un monitoreo constante, máxime que en ella van involucradas vidas de menores de edad y de madres embarazadas que sufren de desnutrición severa y extrema, lo que dentro de la garantía constitucional del derecho a la vida, hace que estas condiciones de vida sean atendidas de forma inmediata y con el respaldo de un numero aceptable de personal que atienda adecuadamente a las poblaciones.

Aunque distinto, pero no menos importante, es el hecho que dentro de la región central departamentalmente el personal de CODRED tenga conocimientos de vulcanología y meteorología, dado la actividad piroclástica de los volcanes de Fuego y Pacaya, al igual que Santiaguito en el Occidente, que no solo involucra erupciones y expulsión de magma sino el desprendimiento y desplazamiento de lahares hasta los ríos, mismo que ponen en peligro la vida de muchas comunidades a lo largo de sus cauces.

Aparte hay que considerar que la respuesta de estos colosos es tan impredecible e inesperada para la población, en dónde la experiencia técnica profesional del delegado departamental en el lugar es fundamental tanto para formulación de la alerta temprana, como para facilitar procesos de respuesta y protección de la población a la hora de una emergencia.

Cantidad de personal y preparación académica

Se contextualiza esto tomando en cuenta lo manifestado en la mayoría de los Delegados Departamentales de CONRED a nivel nacional, quienes manifestaron no contar con suficiente personal para poder reaccionar y aplicar los protocolos respectivos a la hora de una calamidad, dado que cada delegación departamental cuenta en 1 a 3 personas.

Zacapa de los departamentos de la región nororiental es el que posee personal profesional (5), técnicos (4), administrativos (2) y personal para el área operativa (2).

En la región oriental, específicamente en Jutiapa el delegado indicó que son un profesional y dos técnicos y que el departamento está divido en tres subregiones, siendo insuficientes para cubrirlo en su totalidad.

Caso similar se manifiesta en el Departamento de Santa Rosa en dónde solo el delegado y un técnico son los encargados de atender los 14 municipios.

De igual manera en la mayoría estos departamentos este personal no cuenta con preparación técnica especifica o conocimientos académicos para la atención a víctimas y desastres naturales, dependiendo del expertiz e información profesional institucionalizada que desde la sede central del COE se divulgue,

situación que no subsanará las respuestas de la población ni una inmediata respuesta comprendida de cómo actuar durante la crisis in situ.

Capacitaciones de personal, material

En todos los casos se expresó y enseñaron las capacitaciones escritas que reciben de la sede central de CONRED para responder en caso de incendios, contingencia ante la migración internacional irregular, guías de señalización de ambientes y equipos de seguridad, protocolo por lluvias y el manual organizacional de la CONRED.

Los delegados tanto de las Regiones Nororiental del Altiplano expresaron que ellos han tenido capacitación sobre protocolos preventivos, protocolos de desastres naturales, protocolos reactivos y para lo cual reciben material de la sede central de CONRED.

No así, en el caso de la región central en dónde debido a ser la región con mayor incidencia en fenómenos vulcanológicos, así como para la asistencia de comunidades ante la posibilidad de lahares, por lo que se les capacita en protocolos para dar respuesta a estos fenómenos.

De todos los delegados entrevistados solo San Marcos y Zacapa expresaron tener mayor conocimiento y seguridad en la aplicación de los diferentes manuales y capacitaciones escritas recibidas, más se indicó que se requiere de la supervisión y visita del personal técnico profesional de la sede central para contestar dudas y mejorar la comprensión de los manuales a los que tienen acceso. Y que la retransmisión de conocimientos a las comunidades se pueda hacer más fácil y entendible para ellos.

Capacitaciones comunitarias

Todos coinciden que cuentan con trifoliares, afiches, carteles, banners sobre prevención y atención a desastres naturales, mismo que se pueden visualizar en la página Web de CONRED, realizando campañas de prevención ante la posibilidad de desastres naturales. Siendo las CODRED de San Marcos dado los acontecimientos telúricos originados en este departamento en los últimos años y Zacapa son las que mejor organización tiene tanto para capacitar como para coordinar actividades con las organizaciones.

Pero estas capacitaciones se ven limitadas a nivel municipal y comunitario debido a la falta de personal como lo sucede en los departamentos de Quetzaltenango, Izabal, Petén, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Sacatepéquez, Chimaltenango, Sololá, Quiché, Jutiapa, Santa Rosa y Retalhuleu.

Otro aspecto que impide el poder capacitar y preparar a la población es precisamente la barrera idiomática tan variada en el interior del país, la falta de energía eléctrica y medios digitales para poder exponer y trasladar a las comunidades la información que se encuentra contenida en la Web de CONRED, pues la mayoría de los delegados departamentales no cuentan con recursos tecnológicos para realizar este trabajo o no se dan abasto, incluso medios y recursos para trasladarse hasta las poblaciones a realizar dichas actividades.

Necesidad del personal bilingüe

Es importante señalar que el occidente y el altiplano son las regiones del país con la mayor cantidad de idioma-maya hablantes de toda la república y que dentro de estas delegaciones el personal que labora no domina estos idiomas, lo que representa una gran barrera idiomática a la hora de una emergencia, tomando en cuenta que las personas ante su angustia, esperan encontrar respuestas y alguien que les entienda en su intranquilidad y requerimiento.

Un factor importante para que una capacitación sea efectiva, en especial en poblaciones maya-hablantes es que salvo muy contadas excepciones las capacitaciones son impartidas en el idioma materno, por lo que la comunicación es deficiente debido a las barreras lingüísticas que disminuyen la comprensión, puesta en práctica y accionar de dichos procesos en caso de emergencia.

Sistemas de alerta temprana

Otro aspecto importante es el Sistema de Alerta Temprana, los representantes departamentales comentaron que en la mayoría de los casos se realiza a través de la plataforma social WhatsApp y que esto les ha dado mejor resultado, en tiempo real y con respuesta pronta.

El problema es que, por la ubicación de las comunidades, la probable falta de cobertura de las compañías de telefonía y tomando en cuenta que todos estos

recursos son funcionales si existe corriente eléctrica. Otro factor que incide, es la posibilidad de que no todas comunidades estén familiarizadas con el uso de esta tecnología.

Además, es necesario insistir en que en la actualidad existen mecanismos de comunicación e información de alerta temprana, a través de equipos de retransmisión de 11 y 2mts. Que tienen un rango amplio de cobertura, se alimentan con corriente continua (baterías, paneles solares, etc.), y que permitirían poder de forma segura la información en caso no exista o se vea interrumpido el suministro de corriente alterna.

Estos desastres terrestres han permitido que las autoridades centrales provean de mejores recursos de movilización, equipo, recursos y monitoreo de esta región en específico, pero como en el caso de Quetzaltenango, que es un departamento importante por su comercio y posición estratégica solo cuenta con un trabajador que se encarga de la sede departamental de CONRED y quien acusa falta de equipo y tecnología para realizar el trabajo de prevención y alerta temprana.

En muchos casos se ha instruido a las otras instancias como Policía Nacional Civil, Ejército Nacional o instituciones como Cuerpos de Bomberos, Cruz Roja, e incluso ONG´s el monitoreo y activación de las Alertas Tempranas, tomando como base que dentro del Plan Nacional de Respuesta se tienen contemplado la participación de todos los diversos estratos de la sociedad y organización comunitaria social privada o pública, valido pero con los avances tecnológicos actuales, la institución como tal debería tener sus propios mecanismos para realizar, trasladar y obtener una alerta temprana inmediata institucional.

Ubicación y espacio de la sede departamental

El espacio físico de las sedes departamentales se encuentra en la Gobernación Departamental, algunos con espacios adecuados y otros no, al igual que algunos cuentan con equipos de cómputo, mobiliario y equipo, como en el caso de San Marcos y otros no tan completos en cuanto a estos enseres indispensables para un piso mínimo de atención, información y respuesta a los diferentes temas en materia de prevención y desastres.

Es esencial que tanto los espacios como el mobiliario, equipo y enseres de las CODRED cuenten con todas las facilidades de acceso y transmisión de información para poder cumplir con los cuatro ejes estratégicos establecidos en la Política Nacional para la Reducción de riesgo a los Desastres en Guatemala.

Organización interinstitucional

Las autoridades de CONRED han institucionalizado un eslogan que dice: "todos somos CONRED" tomando como base lo establecido en el Plan Nacional de Respuesta, en cuanto a que la organización interinstitucional pública y privada se realice mediante el concurso de todas las instituciones, organizaciones y entidades del Estado e iniciativa privada para que se involucren activamente tanto humana como material en todas las diferentes fases del trabajo de prevención y atención a desastres.

A pesar de que el Plan Nacional de Respuesta involucra a todos los sectores públicos y privados del país no existe una estrategia nacional de socialización de este plan que abra los espacios de participación y que permita cumplir con lo preceptuado en el mismo.

Insumos y ayuda humanitaria

El papel de las CODRED en cuanto a los insumos y dotaciones de respuesta tiene dos fases, la primera consiste en la coordinación con el COE para dar a conocer las necesidades de la población y coordinar el envió de suministros disponibles en las bodegas de CONRED CENTRAL; y la segunda fase ser el enlace entre las COMRED Y COLRED para la distribución de la ayuda humanitaria, supervisando que esta llegue a los afectados a la hora de una emergencia y de acuerdo a lo que disponga el COE en su momento.

4. Hallazgos a nivel de COMRED Y COLRED

Es necesario iniciar este apartado diciendo que las respuestas que la población pueda obtener a la hora de un desastre natural es bastante compleja dado que la municipalidad tiene a su cargo el establecimiento y coordinación tanto de la COMRED como de las COLRED que sean necesarias dentro de su municipio, por lo que se abordará el trabajo que se realiza en ambas instancias y por así decirlo son responsabilidad de las autoridades ediles con participación total de los comunitarios.

Esta fase de atención que, de acuerdo al esquema de respuesta escalonada, resulta ser de las primeras en ejecutarse y que no se encuentran a cargo de la institucionalidad de CONRED sino quien la preside es el Alcalde Municipal, él es encargado de contratar y nombrar el personal que conformará la COMRED, misma que funcionará con recursos y presupuesto municipal; por lo que cada cambio de administración municipal puede conllevar cambio del personal que se encarga de la prevención y respuesta a Desastres; y de conformar las COLRED con la participación y bajo el cargo de COMUDES, COCODES, líderes campesinos, autoridades ancestrales, alcaldes auxiliares, entre los principales.

El nivel de participación en las COLRED es relativo y dependerá de la identificación que la población y los líderes tengan con el alcalde, este es un aspecto bastante difícil de medir en conjunto pues depende de la opinión de las comunidades, que en muchos casos piden ser consultadas, y con razón, de cada una de las actividades o decisiones que puedan afectar su vida y desarrollo comunitario.

Para entender la función de la COLRED es necesario ser tácito al decir que es la comunidad la que organiza, la que utiliza sus recursos comunales, como lo son salones comunales, iglesias, escuelas las que en su momento y de acuerdo a la intensidad y magnitud de la emergencia pueden ser utilizadas, siempre y cuando no estén en las cercanías de las áreas siniestradas.

Para ello las autoridades reconocidas por la población son las que con conocimiento de las áreas habitadas y de la topografía del lugar son las que organizan y elaboran las rutas de evacuación, planes que se encuentran plasmados en la práctica, más no en papel se pudieron obtener dichos planes.

En cuanto a las COMRED de las 340 que existen en el país la gran mayoría de estas funcionan con base a las necesidades propias de cada municipio y con el personal que el jefe edil identifique y designe, siendo estos los encargados de coordinar y establecer los enlaces entre las comunidades y los delegados departamentales.

Posición geográfica y sus potenciales desastres naturales

El territorio nacional es tan basto y variado geográficamente que a veces de acuerdo a la época del año es posible predecir e incidir para evitar desastres naturales como el crecimiento en el caudal de los ríos por lluvias en época de invierno, o de sequía en el corredor seco en tiempo de verano. No obstante, hay áreas del país que por las mismas condiciones del terreno son inestables, como en el caso de los cerros y montañas susceptibles a deslizamientos de tierra por sobre saturación de suelos, como lo fue el caso de Santiago Atitlán, Sololá y San Diego, Zacapa; eventos que han enlutado familias o han dejado incomunicadas a las comunidades privándolas de movilidad y comercio, con grave riesgo a su seguridad.

Otros fenómenos que afecten a las comunidades pueden ser tormentas tropicales, terremotos y erupciones volcánicas que pueden sobrepasar la capacidad humana de prevención y respuesta inmediata ante la magnitud de la emergencia. Es ante estos sucesos que se necesita que la población esté debidamente empoderada de los mecanismos de prevención y respuesta para que puedan reducir los daños y pérdidas, en especial las humanas, y puedan buscar abrigo y refugio seguro, brindando la información adecuada a las autoridades para que se le pueda otorgar una respuesta digna y útil, dentro de los conceptos de la cosmovisión maya o de las costumbres propias de la región.

Cantidad de personal y preparación académica

Las COMRED en su gran mayoría no cuentan con el personal necesario, muchas de los alcaldes atribuyen estas insuficiencias a la falta de presupuesto, por lo que delegan a miembros del personal administrativo municipal para que colaboren, pero es un personal que labora dentro de estas dependencias, conoce el que hace municipal pero no cuentan con la preparación necesaria técnica o profesional para afrontar eventos de calamidad o desastre, aunque muchos de ellos por entrega personal buscan realizar su labor y estar pendientes las 24 horas.

Capacitaciones de personal, material

Los representantes municipales asignados a la COMRED manifestaron que se le envía material tanto por parte de las autoridades de la sede central de CONRED o bien por intermedio de los delegados departamentales, de igual manera pueden

consultar los planes y protocolos establecidos por vía electrónica, pero recibir una capacitación presencial en la gran mayoría de los casos no es posible debido a que los representantes departamentales son pocos.

En este año a pesar que les envían material para estudio y capacitación muchos de los equipos de trabajo son nuevos por haber asumido durante el mes de enero las nuevas autoridades, por ende y ante el establecimiento de la emergencia nacional por el ingreso de la pandemia originada por el COVID-19, situación que obligo a las autoridades a tomar medidas dirigidas a la atención de esta emergencia sanitaria, por lo que la preparación realizada durante este año ha sido enfocada primordialmente en la atención a la prevención y mecanismos de desinfección o detección de enfermos, coordinando en estos casos con los Centros de Salud y Direcciones de Área.

En algunos casos informan tener conocimiento sobre otros protocolos o bien haber recientemente capacitados en la prevención y emergencias ante la posibilidad del incremento de las lluvias principalmente en las regiones del Altiplano y Costa Sur.

Capacitaciones comunitarias

Durante este año y debido a las restricciones dadas por las autoridades debido a la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, no se han podido reunir con las comunidades, aparte de ello mencionan que no cuentan con suficientes conocimientos y entrenamiento para dirigirse a las comunidades y desarrollar procesos encaminados a la prevención y mitigación de emergencias por desastres naturales, prácticamente en este sentido se ha dejado a los líderes locales la responsabilidad de responder ante cualquier eventualidad.

Mencionan en algunos casos que por medio de las redes sociales difunden información sobre prevención y respuesta en caso de que se presentara algún desastre natural.

Otro punto importante que hay que reseñar es el hecho que en muchas comunidades, pese a que la tecnología digital y celular se ha difundido rápido dentro del territorio nacional, para muchos lugares es desconocida por falta de energía eléctrica, por pertinencia cultural e idiomática, falta de mecanismos de

accesibilidad de señal, entre otros. Los cuales limitan la cobertura de información que se pretende difundir a través de estos mecanismos de información.

En algunos municipios se han establecido brigadas de rescate quienes cuentan con personal entrenado comunitario, rutas de evacuación y escenarios de mitigación, lo cual tendrá que ser objeto de un próximo monitoreo con el fin de establecer cuantas brigadas existen a nivel comunitario para atender a las comunidades en riesgo, pues en la presente investigación solo se evidencio nada más que existen dichos grupos de trabajo.

Necesidad del personal bilingüe

El personal designado por los alcaldes municipales, en muy raros casos dominan el idioma de las comunidades, máxime en el caso de las 33 municipalidades del departamento de Huehuetenango en dónde hay más de dos idiomas mayas que se pueden hablar en un solo municipio, situación que dificulta la transmisión de información lo cual afecta directamente a las comunidades a la hora de una emergencia pues acrecienta el riesgo de mayor desastre al no haber un buen nivel de comprensión de las estrategias y planes de actuación pues hay comunidades que aún no están familiarizadas con el idioma español.

De la misma manera sucede en otros municipios del altiplano y nororiente del país, por lo que se hace necesario que se el Estado fortalezca la ley de Lenguas Mayas o bien se integren a estos procesos para salvaguardar el derecho a la vida personas especialmente de las comunidades indígenas.

Sistemas de alerta temprana

Es en las COLRED dónde el sistema de alerta temprana es más valioso para la salvaguarda de las comunidades que ante una eventual emergencia en dónde los medios convencionales como el teléfono celular o redes sociales puede que no sean efectivos a la hora de tener que notificarlo a las autoridades locales sean estas municipales o departamentales.

En este sistema de alerta temprana juega un papel importante la transmisión de conocimientos en el idioma materno de la persona que servirá de operador para que pueda describir lo que está pasando, de igual manera quien recibe la

información deberá hablar el mismo idioma para poder hacer las preguntas pertinentes y así trasmitir la información de forma veraz.

Ubicación y espacio de las sedes municipales

Las COMRED por depender de la administración municipal obedecerán al espacio físico y los recursos que le otorgue el jefe edil, como se indicó con anterioridad, en algunos casos se nombra dentro del mismo personal al empleado que se hará cargo de atender las COLRED y la oficina de la COMRED, a menos que este consiente de la importancia del trabajo que estas realizan o de la magnitud de los desastres sufridos con anterioridad, pero al final el apoyo que se reciba dependerá del presupuesto asignado para este propósito.

Organización interinstitucional

En la mayoría de las municipalidades se informó que existe poca coordinación con el sector público y privado, siendo la sociedad civil quien más interviene en las coordinaciones a pesar que el mismo Plan Nacional de Respuesta hace ver que las municipalidades coordinan con SOSEP, MINGOB, MDN entre los más importantes a nivel local, no obstante esto se realizara solo a la hora que exista una emergencia y al final la coordinación se recibirá de la sede central de CONRED por medio del COE. Ninguna manifestó tener una mesa de coordinación o de prevención y asistencia en caso de desastres.

Insumos y ayuda humanitaria

Al igual que el espacio físico y el mobiliario, los insumos que posea la COMRED y las COLRED serán en la primera, recursos municipales y en el caso de la segunda recursos de la comunidad, una buena cantidad de las COMRED manifestaron tener albergues, que podrían ser cercanos a las comunidades en dónde se registrara el evento o en el municipio, dependiendo de la gravedad y las necesidades que se reporten, además reciben de CONRED frazadas, colchonetas, agua y algunos otros insumos para ayudar humanitariamente a los afectados pero esto llegado el momento resultan ser insuficientes para atender prolongadamente a los trasladados.

V. Conclusiones:

1. El Plan Nacional de Respuesta es un instrumento que pretende la integración de todas las instituciones públicas y privadas, pero no existe un acercamiento

institucional con el fin de socializar dicho documento con el fin de fortalecer la incorporación de todos los entes involucrados dentro del trabajo de prevención o emergencia en caso de desastres, tanto a nivel metropolitano como nacional.

2. Los seis Protocolos elaborados para prevenir e intervenir en caso de desastre no son conocidos por todos los delegados, se encontró que existen folletos informativos con información resumida sobre cómo actuar en caso de emergencia, pero la visita institucional central tanto a nivel departamental como municipal es muy espaciada y solo se concentra específicamente en lugares donde existe la posibilidad de desastre debido a un fenómeno natural, como la erupción de un volcán.

3. A pesar que durante este año ya han transcurrido seis meses de haberse realizado el cambio de autoridades, los esfuerzos institucionales del CONRED han sido enfocados directamente a cubrir la emergencia sanitaria debido a la pandemia provocada por el COVID-19, y no se ha buscado hacer énfasis en otros temas prioritarios en materia de prevención de desastres, en especial porque muchos de los grupos de trabajo departamental y municipal son nuevos.

4. Se comprobó que la mayoría de departamentos y municipios no se cuentan con el número necesario de personal profesional y técnico, además de fortalecer a estas delegaciones para desarrollar eficaz y eficientemente los objetivos trazados en la Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala.

5. Existen barreras idiomáticas que impiden que tanto los delegados departamentales como municipales por no hablar el idioma materno de las comunidades no les permite tener una buena y mejor organización comunitaria que salvaguarde su integridad a la hora que se origine una emergencia por desastre natural.

6. La tecnología y la ciencia de las comunicaciones ha evolucionado mucho en los últimos tiempos, pero se estableció que el sistema de alerta temprana se basa en transmisiones de información por medio de celular y redes sociales,

mismas que son vulnerables a la falta de servicio y comunicación como efecto de desastres naturales, poniendo en riesgo a las comunidades al dejarlas incomunicadas.

7. Se reconoce que CONRED no cuenta con el recurso financiero presupuestario para afrontar una emergencia por desastre natural, sino que esta se basa en la coordinación de recursos técnicos y materiales de los ministerios de Estado, pero se encontró que las delegaciones departamentales y municipales no cuentan con equipo específico para otorgar a la población una respuesta adecuada a sus demandas al momento de registrase una emergencia.

8. En todas las municipalidades supervisadas se encontró que existen instalaciones comunales o municipales que podrían ser habilitadas como albergues al momento de necesitar dar refugio a la población, además se verificó que de forma inmediata las municipalidades cuentan con dotaciones mínimas de frazadas y colchonetas, con lo cual puede atenderse inicialmente a personas damnificadas.

VI. Recomendaciones:

1. Socializar el Plan Nacional de Respuesta con todos los actores descritos en el mismo, de manera que principalmente todas las instituciones del Estado, especialmente las descentralizadas para que a través de su invitación se sumen al esfuerzo institucional y no solo se dé cumplimiento a lo establecido en dicho plan, sino se fortalezcan los procesos en materia de protección y salvaguarda de los derechos de la población.

2. Esta institución recomienda atender las observaciones que de forma respetuosa y de acuerdo al Plan Nacional de respuesta en su momento realizó el Procurador de los Derechos Humanos para mantener el monitoreo y mapeo de riesgo y amenazas a nivel nacional, informando a las municipalidades sobre posibles desastres en áreas de alta vulnerabilidad, como zonas no aptas para vivienda humana y evitar catástrofes lamentables como la del Cambray II, Santa Catarina Pinula, Guatemala, el 1 de octubre de 2015; y socializar la Guía para la Gestión de Albergues en Situaciones de

Emergencia con el fin de atender sus consideraciones interinstitucionales para privilegiar el diálogo y manejo de la ayuda humanitaria en la atención a los afectados, promoviendo la organización y ejecución de programas de orientación e información directa, el establecimiento de la Mesa Multisectorial, y la sistematización de las lecciones aprendidas que reduzcan el impacto de futuros eventos como lo sucedido el 3 de junio de 2018 con la erupción del Volcán de Fuego, que devastó a los municipios de San Pedro Yepocapa en Chimaltenango, Alotenango y Ciudad Vieja en Sacatepéquez y en dónde la colaboración de instituciones privadas sumadas a los esfuerzos institucionales fortalezcan la capacidad de respuesta, tal y como se hace actualmente con la divulgación de las medidas de prevención del Protocolo Sanitario por el COVID-19 y la mochila de las 72 horas.

3. Redoblar esfuerzos para que el personal tanto departamental como municipal sea capacitado con todos los conocimientos básicos en materia de atención a desastres naturales, tomando en cuenta que por la transición de mando, tanto en las Gobernaciones Departamentales como las Municipalidades han asumido nuevas autoridades y por ende se ha establecido nuevos equipos de trabajo en dichas instancias.

4. Reforzar de forma institucional todas las sedes departamentales con personal profesional y técnico, de manera que se garantice un mejor abordaje y respuesta a los eventos naturales que se presenten.

5. Guatemala es un país plurilingüe y multicultural y la mayor parte de su población mantiene sus costumbres e idioma maya maternos, por lo que se recomienda unir esfuerzos para que con base a la Ley de Lenguas Mayas, se fortalezca la institución con personal que pueda comunicarse con las poblaciones en su idioma originario, facilitando así la mejor comprensión de la medidas de prevención que salvaguarden su derecho a la vida y los derechos de los pueblos indígenas.

6. El sistema de alerta temprana es indispensable y debe ser un mecanismo funcional por lo que se recomienda considerar la utilización y capacitación en el uso de equipos de radiofrecuencia o equipos satelitales que permitan fuentes de alimentación no dependientes en su totalidad de energía eléctrica,

de manera que este sistema se fortalezca y no se desestime la posibilidad de desastres en cualquier parte del territorio nacional.

7. En el caso de las delegaciones departamentales y municipales por su importancia de enlace necesitan estar dotadas con el equipo y comunicación básica para mantener comunicación con CONRED y en su momento de ser necesario con el COE por lo que se sugiere la búsqueda de acuerdos interinstitucionales para mejorar las herramientas de atención y respuesta en dichas sedes.

8. Se reconoce el esfuerzo de organización interinstitucional básico para la atención y resguardo de la población y que responde a eventuales desastres naturales, pero ante la actividad telúrica históricamente registrada se insta a visualizar y buscar mecanismos de respuesta y abrigo inmediato, que permitan atender a todo el país en el momento que sea necesario.

VIII Proyecto de oficio de recomendaciones

Guatemala, xx de xxxx del xxxx

Licenciado
Oscar Estuardo Cossío Cámara
Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CONRED
Su despacho

Respetable secretario:

Reciba un cordial saludo de la Procuraduría de los Derechos Humanos, deseándole éxitos en sus actividades.

De forma respetuosa me permito informarle que, en el marco de las competencias constitucionales y legales del Procurador de los Derechos Humanos para la defensa de los derechos humanos y la supervisión de la administración pública, El Departamento de Supervisión a la Administración Pública, realizó una supervisión a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, -CONRED-, para la verificación de los protocolos existentes en las diferentes situaciones de emergencia y la cobertura que tiene la Institución a nivel nacional" con la finalidad de establecer los mecanismos de actuación y funcionamiento de las CODRED, COMRED y COLRED. En virtud de lo anterior, le comparto las recomendaciones contenidas en el informe del citado Departamento:

1. Socializar el Plan Nacional de Respuesta con todos los actores descritos en el mismo, de manera que principalmente todas las instituciones del Estado, especialmente las descentralizadas para que a través de su invitación se sumen al esfuerzo institucional y no solo se dé cumplimiento a lo establecido en dicho plan, sino se fortalezcan los procesos en materia de protección y salvaguarda de los derechos de la población.

2. Esta institución recomienda atender las observaciones que de forma respetuosa y de acuerdo al Plan Nacional de respuesta en su momento realizó el Procurador de los Derechos Humanos para mantener el monitoreo y mapeo de riesgo y amenazas a nivel nacional, informando a las municipalidades sobre posibles desastres en áreas de alta vulnerabilidad, como zonas no aptas para vivienda humana y evitar catástrofes lamentables como la del Cambray II, Santa Catarina Pinula, Guatemala, el 1 de octubre de 2015; y socializar la Guía para la Gestión de Albergues en Situaciones de Emergencia con el fin de atender sus consideraciones interinstitucionales para privilegiar el diálogo y manejo de la ayuda humanitaria en la atención a los afectados, promoviendo la organización y ejecución de programas de orientación e información directa, el establecimiento de la Mesa Multisectorial, y la sistematización de las lecciones aprendidas que reduzcan el impacto de futuros eventos como lo sucedido el 3 de junio de 2018 con la erupción del Volcán de Fuego, que devastó a los municipios de San Pedro Yepocapa en Chimaltenango, Alotenango y Ciudad Vieja en Sacatepéquez y en dónde la colaboración de instituciones privadas sumadas a los esfuerzos institucionales fortalezcan la capacidad de respuesta, tal y como se hace

actualmente con la divulgación de las medidas de prevención del Protocolo Sanitario por el COVID-19 y la mochila de las 72 horas.

3. Redoblar esfuerzos para que el personal tanto departamental como municipal sea capacitado con todos los conocimientos básicos en materia de atención a desastres naturales, tomando en cuenta que por la transición de mando, tanto en las Gobernaciones Departamentales como las Municipalidades han asumido nuevas autoridades y por ende se ha establecido nuevos equipos de trabajo en dichas instancias.

4. Reforzar de forma institucional todas las sedes departamentales con personal profesional y técnico, de manera que se garantice un mejor abordaje y respuesta a los eventos naturales que se presenten.

5. Guatemala es un país plurilingüe y multicultural y la mayor parte de su población mantiene sus costumbres e idioma maya maternos, por lo que se recomienda unir esfuerzos para que con base a la Ley de Lenguas Mayas, se fortalezca la institución con personal que pueda comunicarse con las poblaciones en su idioma originario, facilitando así la mejor comprensión de la medidas de prevención que salvaguarden su derecho a la vida y los derechos de los pueblos indígenas.

6. El sistema de alerta temprana es indispensable y debe ser un mecanismo funcional por lo que se recomienda considerar la utilización y capacitación en el uso de equipos de radiofrecuencia o equipos satelitales que permitan fuentes de alimentación no dependientes en su totalidad de energía eléctrica, de manera que este sistema se fortalezca y no se desestime la posibilidad de desastres en cualquier parte del territorio nacional.

7. En el caso de las delegaciones departamentales y municipales por su importancia de enlace necesitan estar dotadas con el equipo y comunicación básica para mantener comunicación con CONRED y en su momento de ser necesario con el COE por lo que se sugiere la búsqueda de acuerdos interinstitucionales para mejorar las herramientas de atención y respuesta en dichas sedes.

8. Se reconoce el esfuerzo de organización interinstitucional básico para la atención y resguardo de la población y que responde a eventuales desastres naturales, pero ante la actividad telúrica históricamente registrada se insta a visualizar y buscar mecanismos de respuesta y abrigo inmediato, que permitan atender a todo el país en el momento que sea necesario.

Es importante mencionar que estas recomendaciones se comparten en el marco de la función del Procurador de los Derechos Humanos de supervisar a la administración pública para promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa en materia de derechos humanos, para que sean tomadas en cuenta para el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para manifestarle las muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,

Licda. Claudia Caterina Maselli Loaiza
Procuradora Adjunta II
Procurador de los Derechos Humanos